

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

TESE DE DOUTORADO

**Políticas de Urbanização de Favelas:  
evolução e impasses**

Rosana Denaldi

2003



**Políticas de Urbanização de Favelas:  
evolução e impasses**

Rosana Denaldi

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Tese de Doutorado

Prof. Dra. Ermínia T. M. Maricato  
orientadora

2003



**Dedico esta tese aos profissionais  
que trabalham para melhorar as  
condições de habitação nas favelas**

## Agradecimentos

Foram várias as instituições e as pessoas que colaboraram direta ou indiretamente para que fosse possível concluir este trabalho. A elas devo meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente, agradeço a Ermínia Maricato, minha amiga e orientadora, pelo incentivo e pela orientação.

Agradeço a Jeroen Klink, meu companheiro, pelo apoio e pela revisão crítica de todos os meus textos.

Sou grata a meus colegas da Prefeitura da Cidade de Santo André, em especial da Secretaria de Habitação e Inclusão Social e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pelo apoio e aprendizado.

Agradeço a Laura Bueno e Suzana Pasternak Taschner pelas sugestões para melhorar a qualidade do trabalho.

Agradeço aos colegas de vários governos e instituições de pesquisa, pelas discussões e informações: Ângela Marquardt, Antonio Augusto Veríssimo, Evangelina Pinho, Fernando Cavallieri, Geraldo Marinho, Junia Neves, Lívia Miranda, Lucia Maria Roma, Márcia Bezerra, Maria do Carmo Romeiro, Mônica C. Bede, Wagner Lamonica, Sonia Carvalho, Valentina Denizo.

Manifesto ainda minha gratidão às seguintes pessoas e instituições:

meus colegas Luis de Pinedo Quinto Jr. e Enio Moro, que me liberaram de grande parte da carga didática no último semestre de 2002, proporcionando-me tempo para concluir o trabalho;

a Universidade Católica de Santos, pelo apoio financeiro para a realização deste trabalho;

Maria Emília Pereira Chanut e Maria Eugênia da Rocha Nogueira, pela paciente revisão dos textos;

Cid Blanco Junior, pela edição do trabalho;

Mariana Gauche Motta, Patrícia Boscarol, Roberta Simione e Soraia Dias, pela coleta de dados, assim como produção de mapas, tabelas e fotos;

Isabel Quintas Denaldi pelo carinho com que me ajudou a cuidar de Jan, meu filho, neste período em que não pude dedicar-lhe tempo maior;

meus pais, José Francisco Denaldi e Joana de Castro, por tudo.

Esta tese trata da institucionalização e da evolução das políticas de urbanização de favela desenvolvidas nas décadas de 1980 e 1990. Focaliza os potenciais e limites dessas políticas, no nível municipal, para promover a integração das favelas à cidade e ampliar o acesso à moradia adequada. Estudam-se cinco cidades brasileiras, destacando a experiência realizada pelo município de Santo André. A análise mostra que a intervenção municipal é aprimorada no período citado, registrando-se grandes avanços na concepção, gestão e execução dos projetos.

No entanto, embora seja significativa a melhora das condições de vida da população favelada, nem sempre se alcança abrangência na intervenção e/ou níveis adequados de recuperação ambiental, urbanística e habitacional.

Por fim, apresentam-se os impasses para tornar a intervenção abrangente e sustentável e destaca-se a importância de combinar a urbanização de favelas com programas complementares de produção de moradias e promover a gestão urbana inclusiva.

## Abstract

This thesis deals with the institutionalization and evolution of slum upgrading policies over the 1980s and 1990s. The analysis is focussed on the limits and potentials of these municipal upgrading policies in terms of their impact on the integration of slum with the city and on increasing the access to adequate shelter. Five Brazilian cities are being analyzed, with a specific emphasis on the experience of the municipality of Santo André. The analysis shows that, during this period, municipal interventions have been improved and significant steps forwards have been achieved regarding the conception, management and implementation of upgrading projects.

However, although improvements in the living conditions of the slum population have been significant, the interventions have not always been able to become comprehensive, or to establish level of upgrading according to environmental, urbanistic and housing standards.

Finally, the obstacles are presented that prevent interventions from becoming comprehensive and sustainable. The importance of combining slum upgrading with complementary programs aimed at physical housing production, and with an overall inclusive urban management, are elements being stressed.

Este trabalho analisa políticas de urbanização de favelas desenvolvidas por governos municipais nas décadas de 1980 e 1990, destacando sua evolução, aprimoramento e limitações para promover a integração da favela à cidade e ampliar o acesso à moradia adequada, tornando abrangente a intervenção.

A escolha deste objeto de estudo relaciona-se, evidentemente, com minha vivência e experiência na área nos últimos 18 anos. Nesse período, além de trabalhar em uma ONG assessorando movimentos e associações de moradia, participei como técnica e dirigente da área de habitação de cinco governos municipais, em duas cidades brasileiras: Diadema, no período de 1985 a 1996, e Santo André, de 1997 a 2002 – ambas no Estado de São Paulo.

Como representante desses governos, enfrentei o desafio de implementar políticas de urbanização de favelas, procurando inovar e superar as inúmeras limitações encontradas. Assim, muitas das reflexões aqui registradas são resultado de muitos anos de prática profissional nas referidas administrações municipais. Apesar da vivência pessoal torna difícil manter o distanciamento necessário para apresentar uma visão crítica do processo, não podia deixar de produzir um balanço sobre essa experiência e apresentá-lo como contribuição à academia.

Outro grande estímulo para a produção deste trabalho foi a convivência com meus alunos dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da UniSantos (Universidade Católica de Santos) e UniABC (Universidade do Grande ABC). A favela, a cidade e a atuação do arquiteto profissional nessas áreas ainda são muito pouco conhecidas pelos estudantes da área.

Foi também importante minha participação, em 1992, no "*International Course on Housing, Planning and Building*" [Curso Internacional sobre Habitação, Planejamento e Construção], em especial na disciplina "*Housing Policy and Evaluation*" [Política e Avaliação de Habitação]. O curso, promovido pelo IHS (*Institute for Housing and Urban Development Studies*) [Instituto de Estudos sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano], em Roterdã, abriu-me novos horizontes e estimulou-me a aprofundar a avaliação de minha experiência.

São ainda uma referência importante para a produção desta tese vários trabalhos que produzi, publicados internacionalmente, entre os quais: "*Constructing an Alternative Housing Policy at the Local Level. The case of Diadema, Greater São Paulo*" [Construindo uma Política de Habitação Alternativa no Nível Local. O caso de Diadema, Grande São Paulo] (1997); "*Local Government and Community Participation in Diadema*" [Governo Local e Participação da Comunidade em Diadema] (1995); "*Viable Self-management*" [Autogestão Viável] (1997); "*Community Participation in Relocation Programs: The Case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – São Paulo – Brazil*" [Participação da Comunidade em Programas de Reassentamento o Caso da Favela "Sacadura Cabral" em Santo André, São Paulo, Brasil] (1999); "*Integrated Program for Social Inclusion*" [Programa Integrado de Inclusão Social] (2000).

## Índice

<b>Introdução</b>	<b>01</b>
<b>1. Estado, Política Habitacional e Favelas no Brasil</b>	<b>08</b>
1.1. A ação governamental até o surgimento do BNH (1964)	08
1.2. O período BNH	14
1.3. O período pós-BNH	17
1.4. A agenda das agências internacionais	31
1.4.1. A evolução da agenda	32
1.4.2. A influência e financiamento das agências internacionais no Brasil	36
<b>2. Favela, Tipologia e Parâmetros de Intervenção</b>	<b>41</b>
2.1. Favelas em metrópoles: mudanças na configuração do espaço	41
2.2. Tipologia e parâmetros de intervenção	49
2.2.1. Tipologia de intervenções em favela	49
2.2.2. Parâmetros para a elaboração de projetos urbanísticos	59
2.3. Parâmetros para análise das políticas municipais estudadas	66

<b>3. A Década de 1980: iniciativas pioneiras de urbanização e regularização de favelas</b>	<b>70</b>
3.1. As iniciativas municipais	70
3.2. Recife	73
3.2.1. Antecedentes do PREZEIS	73
3.2.2. Estruturação e consolidação de um modelo de gestão inovador	75
3.2.3. Urbanização das ZEIS no âmbito do PREZEIS	76
3.2.4. Resultados e limitações das intervenções	81
3.3. Diadema	84
3.3.1. Evolução das intervenções em favelas (1983 a 1996)	85
3.3.2. Metodologia de intervenção	89
3.3.3. Resultados e limitações	95
3.4. A contribuição dos pioneiros nos anos 1980	99
<b>4. A Década de 1990: difusão e consolidação das políticas de urbanização de favela</b>	<b>102</b>
4.1. O crescimento da atuação dos governos municipais	102
4.2. São Paulo	107
4.2.1. Urbanização de favelas no governo de Luiza Erundina (1989-1992)	107
4.2.2. O Programa 'Guarapiranga'	107
4.3. Rio de Janeiro: O Programa Favela Bairro	113
4.3.1. Antecedentes do Programa Favela Bairro	113
4.3.2. Concepção e implantação do Programa Favela Bairro	115
4.3.3. Integração favela bairro: inovação e desafios	124
<b>5. Estudo de Caso: Santo André, potencial e limites da ação municipal</b>	<b>132</b>
5.1. Santo André: urbanização e urbanismo	132
5.2. Favelas em Santo André: crescimento e características	137
5.3. Estruturação e evolução da política habitacional	147
5.4. Metodologia e resultados alcançados com os programas	152
5.4.1. Programa PIIS – 'Santo André Mais Igual'	152
5.4.2. Urbanização Integrada de Favelas	159
5.4.3. Urbanização gradual e intervenções localizadas	170
5.4.4. 'Ainda Melhor'	172
5.4.5. Regularização fundiária	175
5.4.6. Contenção de ocupação	178
5.5. Avanços e limitações da política	179



<b>6. Conclusão: Ação municipal em favelas, evolução e impasses</b>	<b>190</b>
6.1. Institucionalização e aprimoramento das políticas de urbanização de favela	190
6.2. Limitações da política para favelas	194
6.2.1 Habitação com eixo da gestão urbana	195
6.2.2 Produção de novas moradias	196
<b>Bibliografia</b>	<b>202</b>
<b>Iconografia</b>	<b>218</b>
<b>Listas</b>	<b>223</b>

## Abreviaturas

AEIS	Área de Especial Interesse Social
APM	Área de Proteção de Mananciais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Cities Alliance
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDS	City Development Strategy
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CHISAM	Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CMO	Conselho Municipal do Orçamento Participativo
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização

CUT	Central Única dos Trabalhadores
FCP	Fundação Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJN	Fundação Joaquim Nabuco
FJP	Fundação João Pinheiro
GRAPROHAB	Grupo de Análise de Projetos Habitacionais
HBB	Habitar Brasil/BID
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
LABHAB	Laboratório de Habitação e Assentamento Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
MDDF	Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIH	Programa de Ação Imediata em Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PCBH	Prefeitura da Cidade de Belo Horizonte
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PIIS	Programa Integrado de Inclusão Social
PMD	Prefeitura Municipal de Diadema
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PREZEIS	Programa de Regularização de ZEIS
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas (Lei 3995/85)
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PRÓ-MORADIA	Programa de Atendimento Habitacional
PRÓ-MORAR	Programa de Erradicação de Sub-moradia
PRÓ-SANEAMENTO	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda
PSA	Prefeitura de Santo André
PT	Partido dos Trabalhadores
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SEAC	Secretaria de Ação Comunitária
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - Presidência da República
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
URB-RECIFE	Empresa de Urbanização do Recife
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos da América
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

# Introdução



## Introdução

O déficit habitacional brasileiro cresceu de 5,4 milhões, em 1991, para 6,5 milhões em 2000, abrangendo um contingente aproximado de 20,3 milhões de pessoas. Ele se concentra nas famílias de menor renda: 83,2% em famílias com renda mensal de até três salários mínimos, e apenas 2% em famílias com renda superior a dez salários mínimos mensais.<sup>1</sup> Além disso, cerca de 15 milhões de famílias ocupam domicílios que não atendem a critérios 'mínimos de habitabilidade' e a maior parte desse 'déficit habitacional qualitativo' se encontra nas famílias com menor rendimento.<sup>2</sup> Fato conhecido, o mercado residencial legal não atende a maioria da população brasileira.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP (2000)

<sup>2</sup> A FJP/BRASIL (2000) relaciona os critérios mínimos de habitabilidade com os padrões construtivos, de disponibilidade de infra-estrutura urbana e legalidade de ocupação da terra. Em 2000, dos 36,6 milhões de domicílios duráveis existentes em áreas urbanas, 5,5% apresentavam adensamento excessivo; 28% tinham alguma carência de infra-estrutura básica, 4% não dispunham de instalação sanitária; 2% apresentavam problemas de depreciação e 5%, de irregularidade fundiária.

<sup>3</sup> MARICATO (2001: 119) afirma que "o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa 30%". O INSTITUTO CIDADANIA (2000) constatou que, das 4,4 milhões de unidades produzidas de 1995 a 1999, apenas setecentas mil haviam sido produzidas pelo mercado.

Pela falta de alternativas habitacionais para a população de menor renda, a cidade ilegal assume proporções sempre crescentes. Na maior parte dos principais centros metropolitanos – cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador – 20% a 40% da população total reside em favelas.<sup>4</sup> A totalidade das grandes cidades brasileiras (com mais de quinhentos mil habitantes) apresenta favelas, assim como cerca de 80% das cidades com população entre cem e quinhentos mil habitantes.<sup>5</sup>

Cresce espantosamente a população que habita em favelas. Em 1980, o IBGE computou 480.595 domicílios em favelas, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; em 1991 este número sobe para 1,14 milhões de domicílios em favelas, representando 3,28% do total dos domicílios brasileiros. A taxa de crescimento anual dos domicílios em favelas é de 7,65% no período, quatro vezes maior que a taxa de crescimento anual do parque domiciliar, de 1,89%.<sup>6</sup> Entre 1991 e 2000, o número de favelas teria aumentado cerca de 22% em todo o Brasil (MARICATO, 2001).

Há fortes indícios de que as favelas tendem a crescer e a se adensar ainda mais na periferia das metrópoles ('cidades periféricas'). Em algumas cidades do Grande ABC (Estado de São Paulo), como Santo André e Ribeirão Pires, a taxa de crescimento anual da população favelada chega a ser cerca de nove e 12 vezes maior, respectivamente, que o índice de crescimento total da população residente nas cidades. Nota-se a continuidade do padrão periférico de crescimento: o processo de periferização, já evidenciado nas décadas de 1970 e 1980, intensifica-se na década de 1990.<sup>7</sup> Os municípios 'periféricos' das regiões metropolitanas vêm crescendo mais rapidamente que os municípios das capitais e têm sido os responsáveis pelo incremento populacional das metrópoles. Segundo MARICATO (2001), "das 12 regiões metropolitanas, os municípios centrais cresceram em média 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%".<sup>8</sup>

A população excluída é levada a ocupar as áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, onde a construção é vedada, como áreas lindeiras a rios e córregos, 'reservadas de loteamentos' (institucionais ou verdes) ou ainda de grande importância ambiental, como as APMs (Áreas de Proteção dos Mananciais), florestas e mangues. A ocupação dessas áreas, além de colocar em risco a integridade física dos moradores, causa danos ambientais e compromete a qualidade de vida na cidade como um todo.

<sup>4</sup> LABHAB – FAUUSP, citado por MARICATO (2001, p. 38).

<sup>5</sup> BREMAKER (2001).

<sup>6</sup> TASCHNER (2001: 28).

<sup>7</sup> A configuração sócio-espacial e a "periferização do crescimento" na cidade de São Paulo e na RMSP são tratadas, entre outros autores, por TASCHNER, S. P. e BÓGUS (2000), L. M. M. e na RMRJ, por LAGO, L. C. (2000).

<sup>8</sup> Enquanto a taxa de crescimento anual da população do município de São Paulo foi de 0,87% no período 1991-2000 e de 1,1% no período 1980-1991, a RMSP apresentou 1,63% e 1,86%, respectivamente, e a região periférica (toda a RMSP, excetuando-se a cidade de São Paulo) apresentou 2,81% e 3,21%, respectivamente. Os denominados anéis periféricos da cidade de São Paulo apresentaram taxas de crescimento muito superiores às dos demais anéis e são responsáveis pelo incremento populacional de 95% entre 1980 e 1991 e de 262% entre 1991 e 1996 (TASCHNER & BOGUS, 2000: 254).

Efetivamente, a 'cidade oculta', representada pelas moradias ilegais, tem um 'preço oculto', que vem sendo pago por toda sociedade, ainda que a tragédia do cotidiano de seus moradores ultrapasse qualquer limite de comparação com as demais faixas da população. Única alternativa para milhões de famílias desprezadas pelo poder público e ignoradas pela sociedade, a 'moradia indigna' avança sem limites na ocupação desordenada do solo, com a construção à beira de rios e córregos ou no fundo de vales, contribuindo para o agravamento de inundações e enchentes em toda a cidade. Ou também com a edificação em encostas, abrindo caminho para a erosão e deslocamentos de terra, que entopem as galerias de águas pluviais, córregos e rios, com os mesmos efeitos calamitosos. Ou com a explosão de verdadeiros bairros, em loteamentos ilegais, em regiões importantes para a preservação do meio ambiente, como as áreas de mananciais ou reservas florestais, contribuindo para a poluição das águas e da atmosfera. Única alternativa para as famílias que precisam de um domicílio, a moradia indigna é, involuntariamente embora, um forte agressor do meio ambiente, com todas as suas conseqüências desastrosas para a qualidade de vida de toda a população. (INSTITUTO CIDADANIA, 2000)

MARICATO (2001) aponta que a 'favelização' das cidades está relacionada com as características excludentes do mercado imobiliário formal e com a 'urbanização desigual' da metrópole, relacionada com as características históricas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, identificadas como 'desenvolvimento desigual e combinado'.<sup>9</sup>

O Estado assistiu ao espantoso crescimento da 'cidade oculta' sem intervir com uma política habitacional que atendesse a população excluída. Fez-se presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria.<sup>10</sup> O crescimento das favelas é, portanto, resultado também da ausência e conivência do Estado.

O Brasil não conseguiu incorporar e operacionalizar os fundamentos básicos daquilo que Francisco de Oliveira chama uma *economia política da social-democracia*, caracterizada pelo papel estratégico do chamado *fundo público*, que cria um padrão de financiamento voltado para a reprodução dos custos da força de trabalho. Ao contrário, no Brasil, registra-se a tendência a considerar os direitos e as conquistas civilizadoras das políticas sociais como 'Custo Brasil'. De acordo com esse enfoque, esses direitos representariam obstáculos ao desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 1998: 216).

Ainda de acordo com o autor, o paradoxo do modelo brasileiro, e da grande maioria dos países da América Latina, consiste "em chegar aos mesmos limites superiores do capitalismo desenvolvido, sem ter atingido seus patamares mínimos" (1998: 208). Em outras palavras, a política social em geral, e a política habitacional em particular, entram como elementos residuais e marginais na elaboração de uma estratégia geral de desenvolvimento para o país.

<sup>9</sup> Esse debate tem como referência obras clássicas de autores como Florestan Fernandes, Caio Prado Jr. e Celso Furtado. A síntese da discussão, retomada por autores como SAMPAIO JR. (1997; 1999) para a escala nacional e MARICATO (2000; 2001) para o urbano, é que o Brasil não completou o seu processo "civilizatório de construção da nação", com efeitos dramáticos sobre o quadro da exclusão social sofrida por grandes segmentos da sociedade brasileira. SAMPAIO JR. (1999) lembra que as referidas obras clássicas da literatura brasileira têm uma surpreendente atualidade em termos da capacidade analítica para explicar o atual estágio de inserção subordinada da nação brasileira no cenário de globalização.

<sup>10</sup> Sobre o papel do Estado e da legislação, é referência o trabalho de MARICATO (1996; 2000), que trata do paradoxo que articula legislação, arbitrariedade e segregação.



As favelas, com ou sem intervenção, consolidaram-se como espaço permanente de moradias e o tipo de intervenção mais praticado passou a ser a urbanização, tendo como principal protagonista o município. Diante das dimensões do problema e da ausência do Governo Federal, como veremos nos próximos capítulos, não restou alternativa aos governos municipais, a não ser intervir com programas de urbanização.

No início da década de 1980, as políticas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação. É nesse período que a urbanização começa a ser a resposta municipal oficial para o conjunto de favelas existentes na cidade. Na década seguinte, registra-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização.<sup>11</sup>

No final da década de 1990, momento em que a maioria dos governos começa a desenvolver programas de urbanização de favelas, ocorrem recomendações para que se ultrapasse a fase de projetos-pilotos e se desenvolvam políticas abrangentes de urbanização. As agências internacionais propõem a ampliação da escala dos projetos (*Upscaling Slum Upgrading*) e o Governo Federal, por meio do programa Habitar Brasil/BID, exige que os municípios elaborem o PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, e o subprograma DI – Desenvolvimento Institucional, objetivando capacitar o município para estabelecer e implementar uma política habitacional (e de urbanização de favelas) abrangente. No entanto, a maioria dos municípios não tem conseguido ampliar a escala de intervenção e tem enfrentado dificuldades para realizar uma recuperação urbanística e ambiental adequada.

A ação municipal em favelas promove sempre, em algum grau, a melhoria das condições de habitabilidade da população. No entanto, há sinais de que nem sempre se está conseguindo alcançar resultados satisfatórios. As favelas se adensam e se consolidam, com a substituição dos barracos pelas construções de alvenaria e com a provisão, em alguma medida, de saneamento e infra-estrutura. Mas são muitas vezes consolidadas sem o equacionamento dos problemas ambientais, de estrutura urbana e fundiários, ou ainda deixando de garantir o acesso a uma moradia adequada (digna). Muitas questões permanecem sem resposta. Os desafios para urbanizar as favelas hoje são os mesmos do início da década de 1980? São as soluções de urbanização aplicáveis a qualquer favela? Essas soluções são sustentáveis do ponto de vista da recuperação ambiental das cidades? Quando viabilizam o acesso a uma moradia adequada? Quanto custa urbanizar favelas? Como promover processos de inclusão? Deixaram as favelas de ser favelas após a urbanização? Por que não se consegue regularizar as favelas urbanizadas?

<sup>11</sup> Sobre o conceito e diferenciação entre projetos, programas e políticas habitacionais ver MACCALLUM (1992).

Para autor: *"Policy interprets political and social decisions at high levels: policy sets broad objectives, specifies the basic strategies, indicates general levels and sources of resource allocation, and relates housing to other policies.*

*Programmes are the first stage of implementation of policies; programmes convert strategies to operational activities, set quantitative targets and time schedules, define sources of funds and allocation mechanisms, specify institutions and organizations for implementation, and set guidelines for project formulation.*

*Projects are the final stage of converting policy into action; projects are the site-specific activities which implement programmes in the form of physical constructions and/or service delivery operations."*

O objetivo do trabalho é contribuir para o aprimoramento de programas e políticas de habitação e urbanização de favelas, desenvolvidos em regiões metropolitanas, por meio do registro e análise de experiências realizadas nas décadas de 1980 e 1990, apontando suas limitações, impasses e potenciais. Trata-se de pensar a sustentabilidade dessas intervenções e, portanto, ir além da análise de uma experiência localizada, estudando-as como alternativa de política pública aplicável para solucionar o problema das favelas em seu conjunto, em uma cidade ou região.

Embora a questão habitacional e das favelas não se resolva apenas no âmbito municipal e envolva elementos estruturais, como a equação renda-preço de moradia<sup>12</sup>, esta tese vai se ater à esfera municipal e trabalhará no centro dessas contradições. Este trabalho não tratará das dimensões estruturais que cercam a questão habitacional no Brasil. Evidentemente, os governos municipais, sozinhos, não conseguem lidar com as questões estruturais e regionais<sup>13</sup> e, no entanto, não podem deixar de intervir. Há uma grande quantidade de experiências e de conhecimentos acumulados, que precisam ser sistematizados e avaliados, até para se discutir o rumo das políticas de urbanização de favelas.

Argumentarei neste estudo que, nas duas últimas décadas, a política de urbanização de favelas foi institucionalizada, difundida e aprimorada. Embora sejam relevantes os resultados de melhoria das condições de vida, assim como as inovações trazidas pelo aprimoramento das políticas de urbanização, a intervenção não consegue ter a abrangência necessária e nem sempre promove a integração da favela à cidade, além de não garantir o acesso a uma habitação adequada.

O problema das favelas não se resolve apenas no âmbito municipal, embora o município seja o mais indicado para intervir. É necessário ter a retaguarda de uma política estadual e federal de habitação, contar com uma política de subsídios para baixa renda, com programas (complementares) de produção de novas moradias, para atender também a população de favelas, assim como estabelecer uma gestão urbana inclusiva no nível local.

Para discutir a intervenção dos governos locais em favela, trabalhei com dois universos empíricos. O primeiro, relacionado à minha vivência profissional, compõe-se das cidades em que atuei na Região do Grande ABC (Diadema e Santo André), e o segundo universo, externo à minha experiência, relaciona-se com o estudo de outras experiências municipais, dentre as quais destaquei São Paulo, Recife (PREZEIS) e Rio de Janeiro (Favela Bairro). O recurso de relatar as experiências objetivou dar subsídios para a análise da evolução das políticas de urbanização e 'registrar' dados importantes e detalhes. Para isso, apoiei-me na análise da documentação existente sobre as políticas, em visitas técnicas e entrevistas com técnicos, dirigentes e lideranças comunitárias.

<sup>12</sup> Trata-se da insuficiência de renda para arcar com os custos do "consumo de serviços habitacionais mínimos" e do alto preço da mercadoria habitação, que é uma necessidade básica da população. Ver RODELL, M. J. (1983).

<sup>13</sup> É evidente que os problemas habitacionais dos municípios metropolitanos não se resolvem nos limites de seu território. A questão habitacional está relacionada a políticas ambientais, de transporte e emprego, que são metropolitanas. Além disso, no campo da regularização fundiária, a legislação estadual, seja a Constituição do Estado no caso da desafetação de áreas públicas ocupadas (art. 180), seja a Lei de Proteção de Mananciais no caso das sub-bacias, incide sobre a legislação municipal.

A experiência de Santo André é pormenorizada, a fim de explicitar melhor as limitações das políticas de urbanização em regiões metropolitanas. Para analisar a possibilidade de replicar as soluções 'inovadoras' para o conjunto de favelas, incorporei a análise do contexto urbano e institucional da cidade.

Esta tese está estruturada em seis capítulos. No primeiro, procuro sistematizar a ação governamental federal no setor habitacional, destacando as diretrizes políticas de intervenção em favelas. Aponto como a favela foi percebida e tratada ao longo do século XX e detenho-me nas propostas do Governo FHC. Nesse capítulo é abordada também a posição das agências internacionais, uma vez que a política habitacional estabelecida pelo governo brasileiro é, em algum grau e periodicidade, também influenciada pelas agendas internacionais.


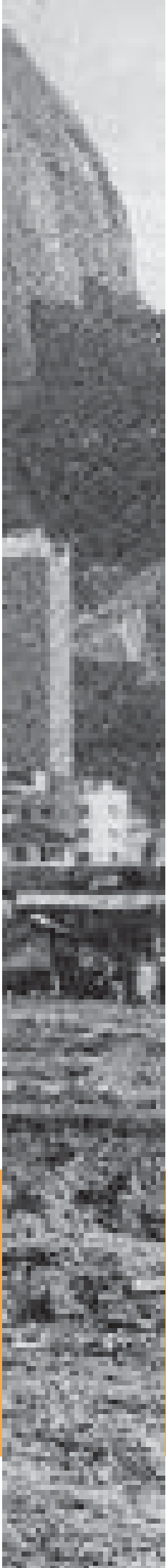
No capítulo dois, enfatizo as mudanças na configuração do espaço das favelas e apresento um resumo da discussão sobre parâmetros e tipos de urbanização de favela, procurando, por meio da classificação e conceituação dos tipos de intervenção, fornecer subsídios para analisar as políticas de urbanização estudadas.

O terceiro capítulo analisa as políticas municipais de urbanização de favelas estruturadas na década de 1980 pelos 'pioneiros', destacando a experiência de Recife e Diadema.

No capítulo quatro, discuto o que impulsiona o crescimento da intervenção municipal na década de 1990 e trato do aprimoramento das políticas de urbanização. Dou destaque ao programa 'Favela Bairro', desenvolvido pelo governo municipal do Rio de Janeiro, porque se tornou o programa de maior abrangência e referência nacional.

O capítulo cinco apresenta o estudo de caso de Santo André e trata da evolução da política municipal de urbanização de favelas, destacando os avanços e as limitações da ação municipal.

Por fim, no sexto capítulo, faço uma síntese da institucionalização e aprimoramento das políticas de urbanização de favelas e aponto as limitações e impasses para tornar a intervenção abrangente, garantindo a recuperação urbanística das favelas e cidades e o acesso a uma moradia adequada.



# 1. Estado, Política Habitacional e Favelas no Brasil

## 1. Estado, Política Habitacional e Favelas no Brasil

Neste capítulo será apresentada uma breve retrospectiva da ação governamental federal no setor habitacional, dando ênfase às propostas formuladas para as favelas. Trata-se de situar o objeto de pesquisa no quadro histórico das políticas de intervenção nacionais mais relevantes. Discutirei a política habitacional em três períodos: o primeiro período, indo do início do século passado até a criação do BNH; o segundo, o período de existência do BNH (1964 a 1986); e o terceiro, o período pós-BNH, com destaque para a política oficial recente para o setor. Também será tratada a evolução da agenda das agências internacionais e sua influência na elaboração de políticas habitacionais, mais especificamente na definição de estratégias para intervenção em favelas no Brasil.

### 1.1 A ação governamental até o surgimento do BNH (1964)

O crescimento das cidades brasileiras foi continuamente acompanhado pelo crescimento de habitações precárias, cortiços, favelas, loteamentos periféricos, que surgiram como alternativas habitacionais para a população mais pobre e historicamente excluída do mercado imobiliário formal.

Nos países periféricos, como o Brasil, os gastos com a moradia não foram incorporados aos salários pagos pela indústria e nem assumidos pelo Estado. A 'urbanização com baixos salários' e as características excludentes do mercado imobiliário obrigaram a apelar para a produção doméstica e a invasão de terras. MARICATO (1996a:38) lembra que o aparato legal urbano fundiário e imobiliário, que forneceu as bases para o início da formação de um mercado imobiliário excludente, foi desenvolvido na segunda metade do século XIX.

Por volta de 1880, a maioria dos prestadores de serviços manuais, escravos ou trabalhadores livres, morava nos locais de trabalho e não chegava a ter moradia própria. Na cidade imperial, os escravos viviam com os seus proprietários, habitando os porões dos sobrados e os fundos das casas térreas. Como a propriedade imobiliária era pouco valorizada, os homens livres podiam obter a concessão gratuita de terrenos se pudessem neles construir e pagar os foros anuais pela sua posse (REIS: 1994b).

Com a emergência do trabalho livre, se assegurou que a propriedade fosse transformada em mercadoria e a atividade empresarial imobiliária regulamentada. Em 1850, a Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de setembro) foi instituída, deixando de ser permitido o acesso à terra pelas vias da ocupação e cessão pública. Vários autores apontam a interligação desse acontecimento com a proibição do tráfico de escravos, instituída também em 1850, e com a sua libertação.<sup>1</sup> Os trabalhadores livres, afastados da possibilidade de tornarem-se proprietários de terra, sem acesso ao mercado livre de habitação, são levados a ocupar morros e várzeas e a habitar os cortiços.

No final do século XIX, grandes mudanças, tais como crescimento demográfico, desenvolvimento da economia cafeeira, início da industrialização, libertação dos escravos e incremento da migração, ocasionaram a expansão dos centros urbanos e o aumento dos cortiços, que se tornaram a principal alternativa de moradia para a população mais pobre.<sup>2</sup> As construções de cortiços de aluguel cresceram, provocando o agravamento das condições sanitárias e exigindo a intervenção do Estado.

O Estado estabeleceu, então, legislação para inibir, proibir ou regulamentar a construção de cortiços. BONDUKI (1998: 27-43) aponta que a intervenção estatal na Primeira República se deu por meio do controle sanitário das habitações, do estabelecimento de legislação urbanística e da participação direta na execução de obras de saneamento. Esta seria a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e habitação na cidade moderna brasileira.

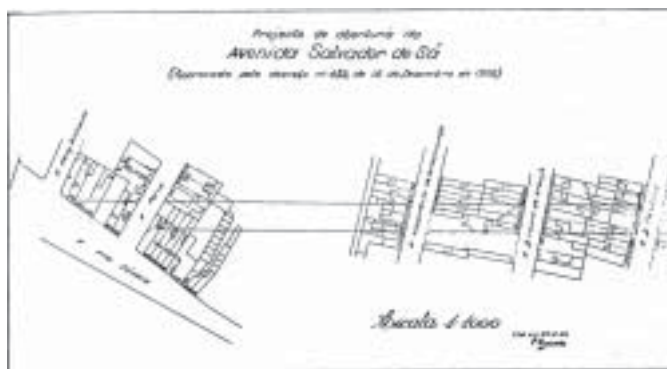
Buscou-se eliminar os problemas habitacionais por meio de medidas legais de controle e eliminação de cortiços. Em 1855, o Governo do Rio de Janeiro decretou a proibição da “construção de novos cortiços, sem licença da Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro, exigindo-se para estas construções todas as condições higiênicas; estas construções não seriam habitáveis sem a aprovação da Junta da Higiene Pública” (FINEP/GAP, 1985: 27). Em 1876, o mesmo governo decretou definitivamente a proibição de construção de cortiços no centro da cidade. Em 1893, outro decreto determinou a eliminação dos cortiços do centro da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> MARICATO (1996b), MARTINS (1979), REIS (1994b).

<sup>2</sup> O crescimento populacional urbano no final do século XIX é tratado, entre outros autores por CANO (1988, 1977), BONDUKI (1998), MARICATO (1998b), REIS (1994 a,b), VAZ (1986).

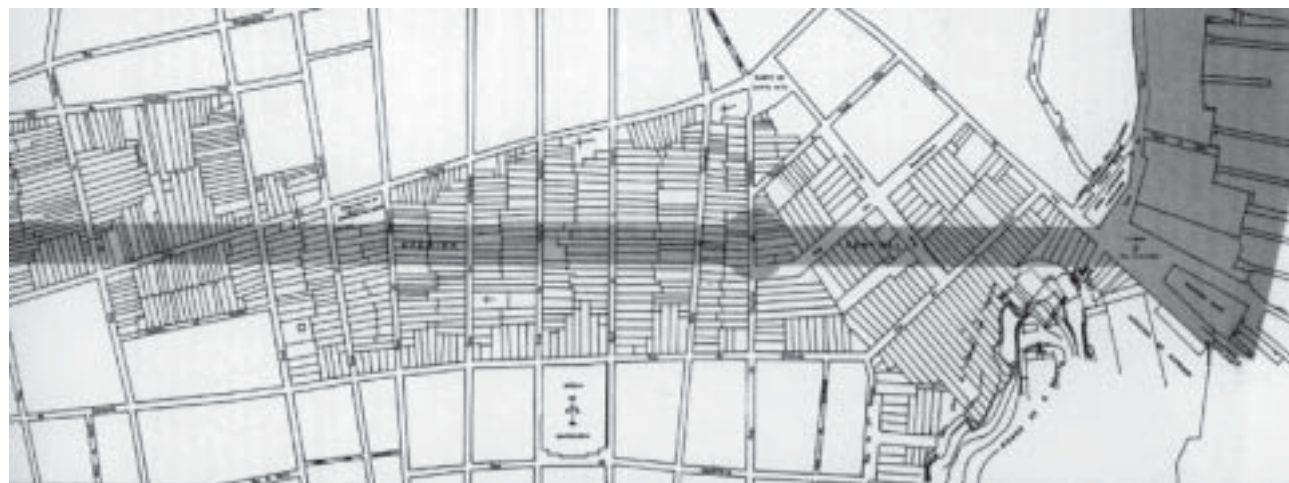
Em São Paulo, posturas semelhantes foram adotadas, primeiramente mediante a determinação de padrões para construção de cortiços e, mais tarde, mediante a proibição de sua construção. Em 1886, o 'Código de Posturas do Município de São Paulo' regulamentou a construção de cortiços, definindo padrões para a sua execução. O Código Sanitário proibiu a construção desse tipo de habitação e atribuiu à Municipalidade a responsabilidade pela extinção dos existentes. Outra lei, publicada em 1898, determinou a demolição ou a reconstrução de cortiços considerados infectos e insalubres conforme o padrão municipal (BONDUKI, 1998: 38).

No início do século XX, as intervenções sanitárias seguidas por demolições de cortiços constituíram um mecanismo de expulsão da população de áreas centrais. Um dos casos mais importantes no Brasil é o da remodelação urbanística (Reforma de Passos) no Rio de Janeiro, no começo do século XX, realizada pelo engenheiro Francisco Pereira Passos (1902-1906), quando foram destruídos milhares de domicílios. A expulsão levou parcelas dessa população a invadir os morros e constituir as favelas.



**figura 01.**  
'Reforma de Passos' no início do sé. XX  
na cidade do Rio de Janeiro.  
Projeto de abertura da Avenida Salvador de Sá.

**figura 02.**  
'Reforma de Passos' na cidade  
do Rio de Janeiro.  
Abertura da Avenida Central em 1905.



“No Rio de Janeiro, grandes obras de renovação urbana, de inspiração haussmaniana, resultaram na demolição de 3.000 unidades habitacionais em cortiços. A população era então de 805 mil pessoas, cerca de 160 mil domicílios. Ou seja, 2% dos domicílios foram demolidos para abertura da Avenida Central em 1906.” (TASCHNER, 1997b: 12)

Cortiço e aluguel deixam de ser alternativas habitacionais predominantes para a população de baixa renda na primeira metade do século XX.<sup>3</sup> As medidas legais relacionadas ao cortiço mencionadas acima e outras medidas decretadas, relativas ao controle dos valores de aluguéis, além dos interesses do capital imobiliário e produtivo, podem ser apontadas como as principais causas dessa mudança.

Os cortiços eram localizados nas áreas centrais das cidades, obedecendo a uma lógica de concentração espacial. Com a valorização das áreas centrais, o Estado intervém, “desobstruindo a área central da cidade para circulação do capital e localização da classe dominante emergente, forçando o estabelecimento de uma política de segregação dos setores populares, acentuando-se principalmente a partir das décadas de 1930 e 1940, com o amadurecimento do modelo econômico de caráter urbano industrial” (SILVA, 1989: 36).

Como mencionado, muitas favelas formaram-se no início do século XX, a partir da expulsão da população moradora de cortiços em áreas centrais. No Rio de Janeiro, os desalojados pela ‘Reforma de Passos’ foram abrigar-se nos morros. ABREU (1994) relata que a expansão das favelas no tecido urbano carioca teve início durante essa reforma. Em Recife, a erradicação dos mocambos para a execução de melhorias urbanas promoveu a expulsão de cerca de 40 mil mocambos para as periferias, morros, inclusive manguezais, sendo que uma moradia foi construída para cada quatro destruídas (PCR, 2001).

As favelas surgem como alternativa para a população mais pobre no séc. XX, embora haja indícios de seu surgimento ainda no século XIX.<sup>4</sup> TASCHNER (1997a: 5-10) registra que, em São Paulo, as favelas teriam surgido por volta da década de 1940; em Belo Horizonte, por volta de 1895, na fase de construção da cidade, e em Salvador, também na década de 1940, com grandes invasões coletivas de terra. No Rio de Janeiro, proliferaram-se desde a década de 1940 e, em São Paulo, a partir da década de 1970. Em São Paulo, a solução predominante na primeira metade do século XX é o loteamento periférico combinado com a autoconstrução das moradias.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Segundo BONDUKI (1998: 43) até a década de 1930 o aluguel era a forma predominante de moradia. “Em 1920 apenas 19,1% dos prédios da cidade eram ocupados por proprietários e provavelmente esses números eram ainda menores antes desse período”.

<sup>4</sup> No Rio de Janeiro registra-se que uma das grandes favelas teria surgido em 1897, quando soldados vindos da guerra de Canudos ocuparam um morro da região portuária, ‘Morro da Favela’ (Providência), onde construíram moradias precárias. Nesse mesmo período também teriam sido ocupados o Morro do Castelo e o Santo Antônio.

<sup>5</sup> Ver BONDUKI e ROLNIK (1979).



No caso do Rio de Janeiro, já em meados da década de 1920, mais de 100.000 pessoas habitavam em favelas (ABREU, 1994: 41). Um recenseamento específico de moradores de favelas no Estado da Guanabara apontou que, em 1950, a população moradora em favela constituía 7,1% da população total do Rio e, em 1960, 10,2%. Neste período (1950-1960), o número de favelas aumenta 149%, e a população residente em favelas aumenta de 169.305, em 1950, para 335.063 em 1960, ou seja, 97% (PARISSE, 1969: 145).

A primeira ação governamental foi tentar eliminar as favelas e inibir a construção de novas por meio do estabelecimento de leis. Em 1934, o Decreto n.º 268 proíbe a construção ou reconstrução de mocambos no perímetro urbano da cidade de Recife (FINEP/GAP, 1983). Em 1937, o Código de Obras do Rio de Janeiro (Decreto n.º 6.006, artigos 347 e 349) previu a eliminação de favelas e a sua substituição por 'núcleos de habitação de tipo mínimo'; proibiu a construção de favelas e a execução de qualquer melhoria nas existentes (PARISSE, 1969: 32). Outras medidas podem ser citadas, como a elaboração de planos de controle e erradicação de favelas e projetos de remoção.

Em 1937 (Estado Novo), para viabilizar a erradicação de favelas, foram criados os 'Parques Proletários Provisórios', visando abrigar famílias removidas de núcleos de favelas. Tratava-se de alojamentos coletivos construídos com madeira, para onde as famílias eram compulsoriamente removidas, lá permanecendo indefinidamente. "Os Parques Proletários representavam, ainda no Governo Vargas, uma primeira tentativa de política habitacional, expressando uma mistura de populismo e autoritarismo, e não passaram de amontoados de barracos e currais eleitorais, pois só ia para lá quem tivesse cartão político" (SILVA, 1989: 38). A remoção para os Parques foi anunciada como primeira etapa do programa. A segunda seria a construção de edifícios onde as famílias iriam ser abrigadas definitivamente. No entanto, os Parques Proletários tornaram-se solução definitiva. O resultado, segundo PARISSE (1969: 76), foi a destruição de quatro favelas e a construção de três Parques Proletários com capacidade para alojar de 7.000 a 8.000 pessoas, número inferior ao anunciado e muito insuficiente em relação à população total moradora em favelas, estimada em 300.000 habitantes.

No início do século XX, o Governo Republicano estimula os setores privados a construírem Vilas Operárias. O governo intervém regulamentando (Decreto n.º 01 de 1892) e incentivando, por meio da isenção de impostos, essa modalidade de produção habitacional (FINEP-GAP, 1983). No período Vargas (1930-1945), a atuação governamental ocorre tanto no controle dos valores de locação, como na produção habitacional, por meio das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Os IAPs passam a aplicar parcela de seus recursos na construção de moradias para seus associados. Sua produção foi expressiva, chegando em 1945 a atender cerca de 5,2% da população urbana brasileira - estimada em 14,31 milhões - com a produção de cerca de 124.000 unidades habitacionais num período de 8 anos - de 1937 a 1945 (TASCHNER, 1997b: 17). Embora a produção tenha sido expressiva, seu atendimento era restrito à população ligada à indústria, deixando sem atendimento grande parcela da população.

Em 1942, o Governo Vargas estabelece a Lei do Inquilinato, que 'congela' os valores dos aluguéis. A medida acaba desestimulando a construção de moradias para aluguel e estimulando a venda e a difusão da propriedade privada. Com a redução do estoque de moradias para aluguel, dificultou-se ainda mais o acesso da população mais pobre ao mercado formal.

O Governo Dutra elabora estudos e planos para favelas com o objetivo de erradicação e controle. Em 1948, no Distrito Federal, o plano de extinção de favelas chegava a propor que os moradores retornassem ao seu estado de origem e que aqueles cujo salário excedesse o mínimo estipulado fossem expulsos (LEEDS *apud* SILVA, 1989: 41).

No mesmo período em que são executadas as ações de remoção mencionadas, também são executadas algumas melhorias em favelas, como no caso do Rio de Janeiro, através da Fundação Leão XIII. SILVA (1989) aponta que o governo teria sido movido pelo medo de infiltração e disseminação comunista e pela necessidade de controle social da população.

Em 1946, terminado o Estado Novo, foi criada a FCP - Fundação da Casa Popular. A FCP foi o primeiro órgão de âmbito federal a tratar exclusivamente da provisão habitacional. Segundo BONDUKI (1998: 115-126), o projeto de criação da FCP propunha a reformulação da atuação do Estado no setor e partia de uma visão abrangente da habitação, procurando articulá-la com o desenvolvimento urbano. O projeto inicial previa elementos fundamentais, como a centralização da política habitacional na FCP, a subordinação das operações imobiliárias e das carteiras prediais dos IAPs e a criação de um empréstimo compulsório como fonte permanente de recursos.

Dutra, no período populista, priorizou a iniciativa como forma de demonstrar sensibilidade social e amenizar a crise habitacional e o descontentamento popular, mas seus elementos fundamentais foram alterados para atender à forte pressão de diversos segmentos sociais. O projeto foi desmantelado por uma oposição fortíssima, da qual faziam parte a indústria da construção civil, incorporadores imobiliários, membros dos IAPs (escalões superiores), sindicatos e setores de esquerda, paralelamente à resistência de alguns governos estaduais e conflitos dentro do próprio aparato do Estado. O resultado da produção habitacional realizada pela FCP reflete o fracasso do projeto. Em 18 anos de atuação, a FCP produziu 18.143 unidades em 143 conjuntos habitacionais (BONDUKI, 1998). Sua atuação foi considerada limitada pelos autores estudados, além de pulverizada e pautada no clientelismo.

Em 1948, a campanha 'Batalha no Rio' tem grande repercussão, colocando a questão da favela em debate nacional e tratando-a como um problema global (SILVA, 1989: 52). No segundo período Vargas, foi criado o 'Serviço de Recuperação de Favelas', órgão subordinado à Secretaria da Saúde.

Na primeira metade do século XX e antes da institucionalização do BNH, os governos passaram do 'desconhecimento' da favela às políticas pautadas no controle e repressão ou clientelismo. As favelas foram vistas pelos governos como 'doença social' (espaço do marginal, preguiçoso), ambiente de provável disseminação comunista, problema social e migratório e como potencial eleitoral.<sup>6</sup> Os programas oficiais de governo não atenderam os moradores de favela e a 'erradicação' delas foi a solução apontada. Algumas experiências de urbanização foram realizadas com o apoio de instituições não-governamentais, principalmente aquelas ligadas à Igreja católica, mas estas não alteraram as estruturas e diretrizes institucionais relacionadas com a favela.<sup>7</sup>

Até 1937, a intervenção do Estado se deu indiretamente, pela adoção de medidas legais e de cunho sanitarista. No Governo Getúlio Vargas, o Estado começa a intervir diretamente, mas a oferta de habitação é restrita aos associados de institutos de previdência e sua produção, não relevante quantitativamente. Em 1946, com o final da primeira Era Vargas, a FCP é criada, mas sua atuação é limitada. A proposta do Governo Dutra era a extinção das favelas. Os governos que lhe sucederam, a saber, o segundo período Vargas e o de Juscelino Kubitschek, deram pouca prioridade à habitação. Em 1956, o SERFHA é criado para intervir em assentamentos considerados subnormais. No Governo de Jânio Quadros é criado o Instituto Brasileiro de Habitação, considerado precursor do BNH. Ao longo desse período, fortaleceu-se a idéia da casa própria. A idéia da propriedade é promovida pelos governos como fator de estabilidade política (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

## 1.2 O período BNH

Em 1964, no período militar (Governo Castelo Branco), é criado o BNH - Banco Nacional de Habitação. O BNH financiou obras de habitação, saneamento básico e urbano, incluindo grandes projetos regionais e nacionais das áreas de transporte e energia. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) operou com recursos provenientes de poupanças compulsórias, como o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e voluntárias (cadernetas de poupança), além dos recursos dos agentes financeiros e promotores<sup>8</sup>.

Com o BNH é definitivamente difundida a idéia da casa própria. Com a ideologia da casa própria, esperava-se alcançar 'ordem' e 'estabilidade social', além de atender aos interesses do capital financeiro, da indústria de materiais de construção e da indústria de construção. A favela será tratada como déficit de moradia e controle social (foco de subversão ao regime).

<sup>6</sup> Ver ABUJARAMA (1967) e LEEDS&LEEDS (1978).

<sup>7</sup> No Rio de Janeiro, em 1947, foi criada a Fundação Leão XIII a partir de um acordo entre a Igreja e o Governo Federal, com o objetivo de assistir à população moradora em favelas e, em 1955, a Igreja Católica criou a Cruzada São Sebastião, órgão não-governamental que apoiou projetos de urbanização e remoção de favelas. Em São Paulo, na década de 60, foram criadas, entre outras instituições, o MUD (Movimento Universitário de Desfavelamento) e MOV (Movimento das Organizações Voluntárias pela promoção do favelado).

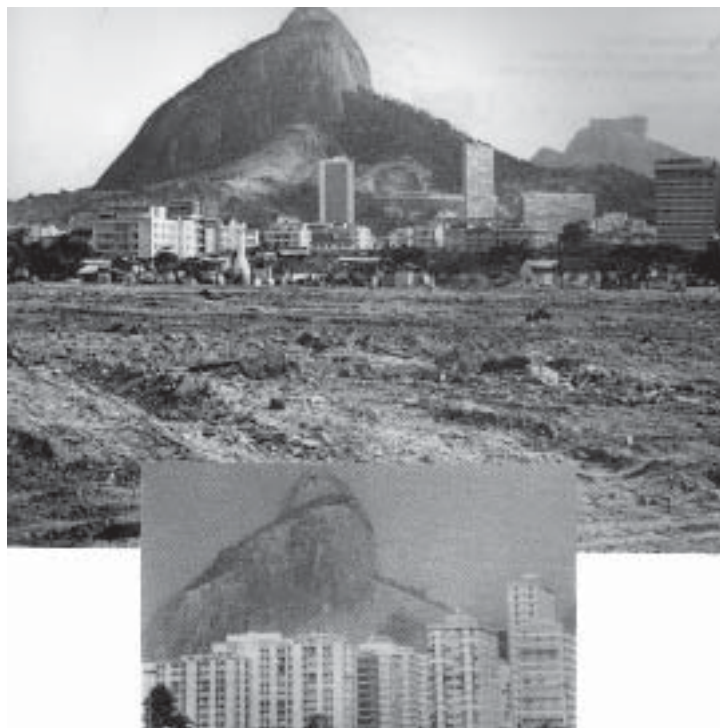
<sup>8</sup> Sobre o SFH e BNH escrevem vários autores, entre eles: ANDRADE e AZEVEDO (1982), BOLAFFI (1977), CASTRO (1999), MARICATO (1987), SILVA (1989).

O BNH foi criado sobre uma contradição insolúvel: atender prioritariamente, com a produção de moradias, a população de baixa renda, e ser lucrativo e auto-sustentável financeiramente, supondo que essa população poderia pagar pela casa própria não subsidiada. O balanço final de sua atuação mostra que a maior parte de sua produção habitacional foi destinada aos setores de renda média.

Na década de 1960 e início da década de 1970, a linha de atuação do BNH para favelas era ainda a erradicação. A CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio), órgão ligado ao BNH, foi criada em 1968 objetivando exterminar as favelas existentes no Rio de Janeiro e tornar seus moradores proprietários de casas fora da favela (BNH, 1971). Esta política de erradicação é também intensificada com a alocação de recursos do USAID (*United States Agency for International Development*).

Programas compulsórios de remoção de moradores de núcleos de favela para loteamentos ou conjuntos habitacionais na periferia das cidades marcam a sua atuação nesse período. No Rio de Janeiro, de 1962 a 1974, foram removidas 80 favelas e destruídos 26.193 barracos que abrigavam 139.218 moradores (VALLADARES, 1978: p.39). A maioria dos barracos localizava-se na zona sul do Rio de Janeiro e a sua remoção visou desobstruir uma área valiosa para a construção de residências para as classes média e alta (SILVA, 1989: 50).<sup>9</sup>

Em Belo Horizonte, a política de erradicação é também intensificada no final da década de 1960 com a criação da CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social - “cerca de 10.000 famílias, ou seja, 43 mil pessoas, foram expulsas de 423 áreas invadidas, em muitos casos por meios violentos, recebendo indenização insignificante” (GUIMARÃES *apud* FERNANDES, 1998: 141).



**foto 01.**  
Zona sul do Rio de Janeiro (1963-1975).  
Erradicação de favelas.

<sup>9</sup> Em São Paulo também se promoveu a remoção de favelas que constituíam obstáculo à execução de obras privadas e públicas (obras viárias). Inicialmente, as soluções de remoção apontadas para as famílias eram alternativas individuais, como a indenização em dinheiro praticada na 2ª gestão do Prefeito Prestes (1961-1965). A partir de 1971, começam a ser adotadas alternativas coletivas, como a construção de alojamentos provisórios. As ações de tratamento individual resultavam na dispersão dos favelados por diferentes locais da cidade e a maioria dos alojamentos se transformou em novas favelas. (BUENO, 2000: 46-60)

Estudo realizado por VALLADARES (1978) aponta que expressiva parcela das famílias removidas de núcleos de favela para conjuntos habitacionais – proposta de erradicação de favela – abandona o conjunto e ‘passa’ a moradia para famílias com melhores condições financeiras. Aponta vários fatores como causa desse processo, entre eles a natureza compulsória do programa, a localização dos conjuntos quase sempre impondo uma distância muito grande entre moradia e local de trabalho, os custos de transporte e moradia, sendo estes últimos entendidos como os valores referentes à prestação, ao condomínio, às taxas de água, luz e impostos.

No início da década de 1970, os elevados índices de inadimplência levam o BNH a mudar a estratégia e elitizar o atendimento. A população de baixa renda, impossibilitada de arcar financeiramente com os custos propostos, é excluída do atendimento. Nesse período, o BNH aumenta os investimentos em obras urbanas. Na segunda metade da década de 1970, o BNH retoma a idéia inicial de voltar-se para a população de baixa renda. Entre as razões que levaram o BNH a reinvestir em habitação popular, MARICATO (1987: 89) destaca a pressão popular, a crise econômica de 1974, a pressão da indústria de materiais de construção e o estreitamento do mercado de alto padrão.

Os programas PROFILURB e PROMORAR foram instituídos para atender a população de menor renda. O PROFILURB, criado em 1975, viabilizou a criação de lotes urbanizados e embriões habitacionais destinados à população com renda de 0 a 3 salários mínimos. Até o final de 1980, menos de 43.000 lotes haviam sido financiados no âmbito do programa PROFILURB em todo o país (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

O PROMORAR, criado em 1979, representou uma mudança na postura oficial do Governo Federal em relação às favelas. Foi o primeiro programa habitacional promovido pelo Governo Federal que admitiu consolidar a ocupação (favela). O programa viabilizava a manutenção da população no local, mediante financiamento para substituição do barraco por casas de alvenaria e para a execução de infra-estrutura urbana. O programa financiava até 300 UPCs para construção de unidades-embriões de até 25 m<sup>2</sup>. “O programa executado por empresas construtoras financiou 206.000 unidades em todo Brasil até 1984” (BUENO, 1998).

Esses programas não alcançaram resultados expressivos. MARICATO (1987: 65) menciona seu caráter demagógico e propagandístico, uma vez que não consideraram a escala e os números relativos à demanda. O SFH ampliou a provisão de habitação no Brasil, mas não atingiu expressivamente os setores de baixa renda e não conseguiu solucionar a crise habitacional brasileira, que se intensificou no período. Pode-se afirmar que o BNH não conseguiu atingir a população de renda mais baixa. Quase metade das unidades financiadas (48,8%) foi destinada aos setores de classe média.

“Do conjunto das unidades construídas entre 1964 e 1986, cerca de 26% contaram com financiamento do BNH (...) Este desempenho, no entanto, mostra-se profundamente perverso quando os dados são desagregados. Assim, de 4,5 milhões de unidades financiadas naquele período, somente 1,5 milhão (33%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 0 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, o que significa 5,9% do total.” (AZEVEDO & RIBEIRO, 1996:13)

A população favelada excluída desse atendimento cresce espantosamente. Alguns autores apresentam números que revelam a ordem de grandeza desse crescimento.

“O crescimento da população favelada no município de São Paulo foi da ordem de 446%, enquanto a população total cresceu 44%, de acordo com dados do IBGE - 1980. No Rio de Janeiro a população total da cidade cresceu duas vezes durante o período de 1950-1980, enquanto a população favelada cresceu quase dez vezes no mesmo período, perfazendo um total de dois milhões de pessoas, ou seja, um favelado para cada três habitantes (em 1980).” (MARICATO, 1987: 65)

### 1.3 O período pós-BNH

A Nova República chega acompanhada por medidas neoliberais do receituário do FMI, que provocam a diminuição de gastos também no setor habitacional, e recebe como herança um BNH ineficaz e deficitário.<sup>10</sup> Após sua extinção em 1986, diversos ministérios e secretarias se responsabilizaram pela política habitacional. O período é marcado por constantes mudanças ministeriais e arranjos institucionais.<sup>11</sup> A CEF incorpora as atividades do BNH e é mantida como agente operador do FGTS.

Após a extinção do BNH, é interrompido o programa PROMORAR e cai o investimento em produção habitacional. TASHNER (1997a: 52) aponta que o número de unidades habitacionais financiadas de interesse social, que em 1980 foi de 284 mil, cai para 44 mil em 1986 e para 15 mil em 1991. A promoção da melhoria de condições habitacionais na favela não é priorizada ou é entendida como responsabilidade dos governos municipais. Os escassos recursos destinados às favelas obedecem à lógica clientelista.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> A alta inadimplência e a concessão de subsídios resultaram no aumento do déficit do BNH. Em 1999, o Governo Federal (BRASIL - SEDU, 1999) estimava que o desequilíbrio econômico financeiro dos contratos resultava num déficit atuarial do FCVS de 55 bilhões e de 71 bilhões de descasamentos potenciais no FGTS.

<sup>11</sup> Direção da política habitacional: 1986: MDU (Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente); 1987: MHU (Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente); 1988: MBES (Ministério da Habitação e Bem-Estar Social); 1989: Ministério da Previdência e Ministério do Interior (Secretaria Especial de habitação e Ação Comunitária – SEHAC); 1990: MAS (Ministério de Ação Social); 1992: MBES (Ministério do Bem-Estar Social); 1995: MPO/SEPURB (Ministério de Planejamento e Orçamento - Secretaria de Política Urbana) e 1999: SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – Presidência da República. (CASTRO, 1999).

<sup>12</sup> Entre 1987 e 1990, foi desenvolvido pela SEHAC o Programa Nacional de Apoio as Comunidades – ‘Fala Favela’ . (CASTRO, 1999)

Nesse período, o Estado implementou um conjunto de ações pontuais, de caráter assistencial, ao invés de promover uma reestruturação mais ampla das políticas sociais. Foram lançados programas habitacionais alternativos baseados na autoconstrução de moradias. Em 1985, viabilizou-se o Programa Mutirões, vinculado ao PPS (Programa de Prioridades Sociais), e em 1987 foi criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, coordenado pela SEAC - Secretaria de Ação Comunitária. Este último contava com a parceria dos municípios e se propunha, com verbas orçamentárias, a atender famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Teve curta duração e financiou apenas 550 mil unidades (AZEVEDO, 1996: 82).

Uma vitória alcançada foi a de se ter atingido maior transparência nas aplicações dos recursos do FGTS por conta da participação de representantes da CUT – Central Única dos Trabalhadores – no Conselho curador do FGTS (MARICATO, 1998a). Outro ganho foi a incorporação, no discurso oficial do governo, de várias das propostas que vinham sendo levantadas pelos movimentos de moradia e partidos de esquerda, embora caiba repetir que esse discurso não resultou em mudanças ou resultados significativos na prática. Sobre essa questão resume SILVA (1989: 184):

“A busca de uma ‘nova’ política habitacional anunciada insistentemente no início do governo da ‘Nova’ República permitiu, de concreto, apenas que a pressão popular (...) impusesse a divulgação de reivindicações populares, tais como: reconhecimento da necessidade de que habitação popular fosse subsidiada, prioridade de atendimento às famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, participação popular nos programas habitacionais, reconhecimento de entidades populares como promotoras de projetos habitacionais, descentralização da política habitacional, situando a habitação no contexto da cidadania e percebendo a problemática habitacional como intrinsecamente vinculada à questão urbana, revelando sua natureza de caráter estrutural.”

Na década de 1990, o neoliberalismo fortalece as propostas de descentralização, não só como um meio para democratizar e aumentar a eficácia das políticas públicas, mas também para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida que deve responder às dívidas internas e externas (GARCIA, 1995: 6).<sup>13</sup> A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu a descentralização das políticas públicas e associou o processo de descentralização ao de municipalização.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> KLINK (1998: 3-22) aponta que há indícios de que a União tenha aumentado o papel das contribuições sociais e diminuído o repasse dos recursos negociados com os municípios como reação à perda de recursos tributários.

<sup>14</sup> SATO (1993: 8) constata, cruzando as diretrizes setoriais e regionais, a presença da autonomia e competência comum abrindo oportunidades de ação conflitiva ou cooperativa entre as esferas de governo (conflitos de competência e responsabilidade) na promoção de programas habitacionais ou de saneamento básico.

No Governo Collor (1990), a área de habitação se vincula ao Ministério de Ação Social – que substituiu o MBES – e continua desassociada das áreas de saneamento e desenvolvimento urbano. O mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação – apresentado como medida emergencial e que propunha construir 245 mil habitações em 180 dias. O PAIH era composto por três linhas de atuação: o Programa de Moradias Populares (produção habitacional), o Programa Lotes Urbanizados e Cesta Básica e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular. Foi totalmente financiado com recursos do FGTS e pretendia atender as famílias com renda familiar média de até cinco salários mínimos; o custo unitário máximo de financiamento era de 720 VRFs e 500 VRFs (no caso do programa Lotes Urbanizados e Cesta Básica). Segundo AZEVEDO (1996: 84-85), o programa deixou de cumprir várias metas, entre elas o custo médio financiado, que foi superior ao fixado, o prazo, que foi estendido, e a meta de produção de unidades, que foi reduzida. A distribuição regional da produção não obedeceu aos percentuais fixados pelo conselho do FGTS, desviando-se para objetivos clientelistas.

Em setembro de 1991 foi instalada a CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – para apurar as irregularidades legais praticadas na aplicação e gestão dos recursos. A CPMI suspendeu as aplicações do FGTS em novos contratos até que se finalizassem as obras já contratadas e apenas em 1994 o FGTS reiniciou novas contratações (SOUZA, 1997). As irregularidades provocaram crise financeira e institucional e levaram também à paralisação da construção de mais de 100 mil moradias iniciadas (CASTRO, 1999: 106).

Estima-se que mais de 200 mil habitações financiadas ficaram desocupadas ou inconclusas em 1991, situação que se arrastou para os anos seguintes (CHERKEZIAN & BOLAFFI, 1998: 130). Segundo SOUZA (1997), em 1993, cerca de 103 mil unidades concluídas ainda estavam desocupadas. A CEF relacionou a dificuldade de comercialização a vários fatores, entre os quais: o elevado custo final das unidades, superior aos valores de mercado; a desvalorização do empreendimento, provocada pela invasão dos conjuntos; o aumento dos saldos devedores do empreendimento em função da defasagem de tempo provocada pela paralisação das obras; a localização inadequada dos conjuntos (SOUZA, 1997).

Dentre os novos programas habitacionais anunciados em 1990, o 'Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas', que contava com recursos orçamentários, permitia a aplicação destes em projetos de urbanização de favelas.

O Governo de Itamar Franco (1992/94) formulou o programa 'Habitar Brasil' com a utilização de recursos orçamentários para financiar a produção de moradias e a urbanização de favelas. Objetivava a gestão participativa dos recursos pelos fundos e conselhos locais compostos por representantes da sociedade civil e do governo municipal. No âmbito do programa 'Habitar Brasil', foram atendidas cerca de 15 mil famílias em 1993; em 1994, cerca de 35 mil no âmbito desse e do programa 'Morar Pequenas Comunidades' (SOUZA, 1997). Os resultados previstos não foram realizados, devido, entre outros motivos, às limitações impostas pela excessiva padronização, documentação exigida e falta de recursos causada pelo não cumprimento de repasses, em função do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real). Este foi também o período de menor número de contratações (produções habitacionais) com a utilização de recursos do FGTS.



No início da década de 1990, o Governo Federal começa a estimular a criação de fundos e conselhos municipais com a justificativa de alcançar maior participação popular e descentralização. Nesse período, para se ter acesso a financiamentos habitacionais, havia uma exigência obrigatória, que era a criação de um Conselho e Fundo municipal ou estadual, para onde os recursos deveriam ser canalizados. A proposta avança, no sentido de que estimula o processo participativo e propõe democratizar as decisões em nível municipal e estadual. No entanto, da forma como ocorreu, repentina e legalista, acabou também promovendo a criação de instrumentos meramente formais.

CASTRO (1999: 107) lembra que, apesar da exigência de criação de conselhos e fundos para estados e municípios, o Governo Federal não institucionalizou, no nível federal, espaços similares de participação mais ampla da sociedade civil, reivindicados pelos movimentos populares, sindicatos e até representantes do setor empresarial.

**Tabela 01.**

**Financiamentos habitacionais no sistema Financeiro de Habitação 1973-1997**

ANOS	QUANTIDADE DE UNIDADES CONTRATADAS AO ANO		
	FGTS <sup>1</sup>	SSPF <sup>2</sup>	TOTAL
Até 1973	520.000,00	454.000,00	974.000,00
1974	35.937,00	60.268,00	96.205,00
1975	77.417,00	64.512,00	141.929,00
1976	164.353,00	109.410,00	273.763,00
1977	209.709,00	58.004,00	267.713,00
1978	279.516,00	58.133,00	337.649,00
1979	274.238,00	108.985,00	383.223,00
1980	366.808,00	260.534,00	627.342,00
1981	198.514,00	266.884,00	465.398,00
1982	282.384,00	258.745,00	541.129,00
1983	32.685,00	44.562,00	77.247,00
1984	43.551,00	42.807,00	86.358,00
1985	42.987,00	34.652,00	77.639,00
1986	44.350,00	19.099,00	63.449,00
1987	99.227,00	13.218,00	112.445,00
1988	98.249,00	137.138,00	235.387,00
1989	32.404,00	81.327,00	113.731,00
1990	169.011,00	30.008,00	199.019,00
1991	356.032,00	8.600,00	364.632,00
1992	-	62.211,00	62.211,00
1993	-	53.707,00	53.707,00
1994	-	61.638,00	61.638,00
1995	-	46.594,00	46.594,00
1996	28.708,00	38.286,00	66.994,00
1997	35.206,00	33.988,00	69.194,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.391.286,00</b>	<b>2.407.310,00</b>	<b>5.798.596,00</b>

Elaborada por CHERKEZIAN & BOLAFFI (1998)

fontes: Até 1973 - dados do FGTS - média dos relatórios do ex-BNH. Após 1974 - dados de relatório da ABECIP, elaborados a partir de dados do BACEN, apresentados nas Comissões Parlamentares de Inquérito do FGTS e do SFH. Após 91, dados do FGTS obtidos junto à CEF (GEAFU/GEGAP) e à SEPURB e do SBPE, de relatórios do BACEN.

<sup>1</sup> FGTS = contratos habitacionais lastreados nos depósitos do FGTS

<sup>2</sup> SBPE = Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – contratos habitacionais lastreados nos depósitos das Cadernetas de Poupança

A retirada do Estado do financiamento ao setor habitacional de média renda alavancou, principalmente no início dos anos 1990, o *autofinanciamento* da produção habitacional, que 'explode' na segunda metade da década de 1990.<sup>15</sup> "A explosão da produção autofinanciada em 1996 e 1997 em São Paulo resultou da ausência do Estado no financiamento habitacional e das mudanças na legislação sobre as cooperativas e a produção de Habitação de Interesse Social" (CASTRO, 1999).

No Governo FHC (do Presidente Fernando Henrique Cardoso), nem sempre prática e discurso coincidem. O discurso vai coincidir em muitos aspectos com as bandeiras de luta de movimentos populares, posições políticas mais progressistas e muitas propostas podem, de fato, ser consideradas um avanço. A moradia passa a ser entendida como o *habitat* e seu contexto mais amplo leva a considerar as questões ambientais, urbanas, de saneamento e desenvolvimento institucional. No primeiro Governo FHC (1995-1998), o MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento - e a SEPURB - Secretaria de Política Urbana - são os órgãos responsáveis pela política habitacional; no segundo governo, a responsabilidade passa a ser da SEDU-PR (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano) da Presidência da República. A nova proposta propunha a retomada da integração entre saneamento, habitação e transportes.

MARICATO (1998a) aponta os principais avanços da proposta evidenciada no documento oficial 'Política Habitacional de Habitação', elaborado em 1996 pela SEPUR; no entanto, mostra que "entre a proposta e a sua aplicação existe um grande abismo, aberto provavelmente pela 'aliança do atraso'". São citados os seguintes avanços:

- Reconhecimento da cidade ilegal;
- Novo conceito de déficit habitacional;
- Descentralização da operação dos programas governamentais;
- Diversidade de programas;
- Reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística;
- Reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra nas camadas de renda mais baixa;
- Reconhecimento da importância de democratizar a gestão da política habitacional (proposta do Conselho de Política Urbana).

<sup>15</sup> "O autofinanciamento consiste em uma alternativa para a produção, que se reestrutura em busca da redução de custos, por meio da flexibilização do financiamento a partir da centralização dos capitais dos consumidores pelos promotores." (CASTRO, 1999: 138)

O Governo Federal redefiniu oficialmente o déficit habitacional após a realização de uma pesquisa com diagnóstico sobre a situação habitacional no país, encomendada à Fundação João Pinheiro em 1997. O discurso oficial passou a falar em déficit habitacional quantitativo e qualitativo, entendendo moradia também como infra-estrutura e regularização fundiária. O diagnóstico apresentou um déficit de 4 milhões de moradias na área urbana e 1 milhão na área rural, com 5,6 milhões de moradias carentes de infra-estrutura, 5 milhões com infra-estrutura inadequada e 2,4 milhões de domicílios inadequados por adensamento excessivo ou uso de material precário na construção. Do déficit habitacional, 85% correspondiam a famílias com renda de até 5 salários mínimos e 55%, de até 2 salários mínimos (BRASIL, 1997).<sup>16</sup>

Essa redefinição justificou e reforçou a diversificação das modalidades de intervenção, a priorização de investimentos, principalmente oriundos do OGU, para as faixas de menor renda e os programas de urbanização de favelas, saneamento, melhoria habitacional e eliminação de situações de risco.

Outro avanço seria a parcial descentralização e a 'gestão social' dos recursos do FGTS. A alocação de recursos por projeto e município no âmbito dos programas 'Pró-Moradia' e 'Pró-saneamento' passou a ser atribuição dos Conselhos Estaduais. O MPO, gestor da aplicação do FGTS, implantou as Instâncias Colegiadas instituídas nas unidades de federação, compostas por representantes dos governos em nível federal, estadual e municipal e entidades da sociedade civil, constituídas com a atribuição de hierarquizar e priorizar as propostas de operações de crédito com recursos desse fundo. No entanto, as Instâncias possuem autonomia limitada, uma vez que têm de aplicar as regras preestabelecidas pelo Governo Federal, com pouco espaço para adaptação às peculiaridades e necessidades regionais (CHERKEZIAN & BOLAFFI, 1988: 127-128).

O reconhecimento da necessidade de democratizar a gestão da política habitacional não se traduz em medidas concretas no nível federal. A proposta da 'Comissão Especial de Habitação' e a criação de um fundo e um conselho com participação de estados, municípios e sociedade civil, visando tornar mais transparente a aplicação de recursos de várias fontes, não foi priorizada pelo Governo Federal.

MARICATO (1988a: 76-77) lembra que o Governo FHC, no decorrer da gestão, desmobilizou ou fechou os frágeis canais de participação anteriormente existentes e rejeitou parceiros como as centrais sindicais, movimentos de moradia, representações de empresários da construção e de entidades de classe; no entanto, foi sensível às demandas do mercado imobiliário, viabilizando, por exemplo, em curtíssimo prazo, o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário), que, devido às turbulências no quadro econômico nacional e internacional, não logrou ser implantado.

<sup>16</sup> A Fundação João Pinheiro atualizou o estudo citado em 2001. Observou-se, no período de 1991 a 2000, um aumento do déficit habitacional de 41,5%, sendo que 83% desse déficit corresponde a famílias com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos e 97,8% se concentra na faixa até 10 salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2002).

Muitas mudanças na política habitacional brasileira buscaram adequação ao ideário neoliberal, como redução do papel do Estado e criação de instrumentos para dinamizar o mercado. A aprovação do SFI, proposta de Lei de autoria da ABECIP (Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), viabilizou a extensão da alienação fiduciária aos imóveis urbanos e deu maior garantia de sustentabilidade financeira às operações. CASTRO (1999: 126) conclui que a política habitacional do Governo FHC favoreceu a criação de um mercado imobiliário secundário, baseado em garantias hipotecárias para financiamentos e também estimulou o associativismo para a produção de moradias com o financiamento público direcionado aos usuários dos recursos, mas não conseguiu atender a população mais carente e nem conseguiu fazer decolar o SFI.

O reconhecimento da importância da questão fundiária e da proporção da ilegalidade das cidades também não se traduziu em medidas concretas para garantir a função social da propriedade durante o primeiro governo FHC. Apenas na metade do segundo Governo FHC foi aprovado o Projeto de Lei Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01) que, desde 1990, estava aprovado pelo Senado Federal e que tramitava, na forma de outro projeto de lei (Desenvolvimento Urbano), desde 1983.

Um grande avanço é o estabelecimento de programas que financiam a urbanização de favelas (com a utilização de recursos do OGU) como prioritários e não mais como 'programas alternativos'. A promoção da urbanização de favelas é a alternativa proposta para solucionar o problema habitacional da população moradora nesses núcleos.

Nesse período são criados vários programas de saneamento e habitação voltados para a urbanização de áreas degradadas (favelas) ou que podem beneficiar a população dessas áreas. Torna-se possível intervir na recuperação de áreas degradadas (urbanização de favelas) com a utilização de recursos orçamentários, principalmente no âmbito dos programas 'Habitar Brasil', revisto em 1996 e PASS, e com recursos do FGTS no âmbito dos programas 'Pró-Moradia' e 'Pró-Saneamento'.<sup>17</sup> No entanto, os recursos orçamentários são irrisórios e sua destinação tem sido exclusivamente clientelista, por meio da aprovação de 'emendas carimbadas' feitas ao orçamento da União por deputados federais.

O Pró-Saneamento financia obras de abastecimento de água, esgotamento de esgoto sanitário, drenagem, destinação de resíduos sólidos e desenvolvimento institucional, atendendo famílias com rendimento de até 12 salários mínimos e, na modalidade de saneamento, de até 3 salários mínimos. O programa PASS também foi destinado à implantação e ampliação desses serviços, e seus beneficiários seriam a população de baixa renda em bolsões de pobreza. A hierarquização de atendimento determina que devem ser priorizadas as áreas de elevada mortalidade infantil.

<sup>17</sup> Os programas HABITAR/OGU, PASS e PASS/BIRD foram reestruturados em 1995 e identificados como 'Morar Melhor'.

Os programas 'Habitar Brasil' (Portaria MPO n.º 20, 16/04/97) e 'Pró-Moradia' (Resolução CCFGTS 246 e 249/96) destinam recursos para a urbanização de favelas, infra-estrutura e construção ou melhoria habitacional. O 'Habitar Brasil' visa a atender a população com renda de até 3 salários mínimos.

“O Programa visa a elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida em localidades urbanas e rurais, situadas em áreas de risco e ocupadas por sub-habitações – favelas, mocambos, palafitas e cortiços, entre outras – onde vivem, predominantemente, famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos e, prioritariamente, nos municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária.” (BRASIL, 1997)

Segundo Edson Ortega Marques, os programas 'Pró-Moradia' e 'Pró-Saneamento'

“viabilizaram de janeiro de 1995 a junho de 1997, investimentos superiores a R\$ 2 bilhões em 860 municípios, beneficiando 1,7 milhão de famílias. Grandes intervenções em áreas degradadas, como favelas e áreas de risco, foram possíveis com estes programas. Entre outros exemplos que podem ser citados estão as favelas 'Novos Alagados' em Salvador, 'Jacarezinho', na cidade do Rio de Janeiro, 'Lagoa do Zeza', em Fortaleza, e várias outras em São Paulo, inclusive as do projeto Cingapura. Outras 1.154 obras poderiam ser listadas.” (MARQUES, 1997)

Um balanço divulgado pelo Governo Federal em 1999 (BRASIL-SEDU Carta, 1999, n.º 04, junho/99) apresenta um investimento realizado de 1995 a 1999, da ordem de 773 milhões de reais, no programa 'Pró-Moradia', de 2.664 milhões no 'Pró-Saneamento', de 695,1 milhões no 'Habitar Brasil' e de 803 milhões no PASS. SANTOS (1999: 23) conclui que, no período de 1995 a 1998, o Governo Federal atendeu, no âmbito do programa Pró-Moradia, 630 municípios, beneficiando 285.000 famílias e, no âmbito do programa Habitar Brasil, 2.446 municípios, beneficiando 437.542 famílias. Dos recursos alocados nestes dois programas, o autor aponta que 16,3% teriam financiado intervenções do tipo urbanização de favelas.

No entanto, esses valores são menores que os orçados, portanto sobram recursos do FGTS para as faixas mais baixas de renda.

“Apesar de toda divulgação do desempenho dos programas, até 30 de junho de 1997 contratou-se apenas um terço do orçamento dos 3 anos anteriores. E a pior performance de contratações recai na área que atende as famílias de mais baixa renda, moradoras de cortiços e favelas. Estas receberam somente 18,1% dos recursos aplicados no período de 1995-97. Comparando-se com o total de recursos disponíveis para contratação, esse percentual cai para 3,5%.” (CHERKEZIAN & BOLAFFI, 1988: 134)

Os programas 'Pró-Moradia' e 'Pró-Saneamento' foram suspensos em 1988, devido ao contingenciamento do crédito ao setor público e à falta de capacidade de pagamento e endividamento de estados e municípios (BRASIL, 2002). Com a suspensão, os programas de Carta de Crédito restaram como principais programas de crédito habitacional, com recursos do FGTS, destinados ao atendimento da população de menor renda, mas assim mesmo esse atendimento se mostrou inexpressivo. No período de 1995 a 2000, apenas 5,2% dos recursos aplicados no programa 'Carta de Crédito Individual' atenderam a população com renda de até três salários mínimos e nenhum percentual aplicado no programa 'Carta de Crédito Associativo' atendeu essa faixa de renda (BRASIL, 2002).

Nos programas financiados com recursos do FGTS, há muitas distorções entre os valores orçados, contratados e executados por região. A Tabela 2 compara o percentual de recursos orçados e contratados no âmbito dos programas 'Pró-Moradia', 'Pró-Saneamento' e 'Carta de Crédito'. De 1995 a junho de 1997, o 'Pró-Moradia' contratou efetivamente apenas 18,1% do valor previsto no orçamento, e o 'Pró-Saneamento', apenas 23,8%.

**Tabela 02.**

**Programas com recursos do FGTS 1995-1997<sup>1</sup>**

PROGRAMAS	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. FGTS <sup>2</sup>	CONTRATAÇÃO EFETIVA	
		VALOR <sup>2</sup>	CONTRAT/DOAÇÃO %
Pró-moradia	1.911.418,00	346.556,00	18,10
Pró-saneamento	4.499.485,00	1.069.020,00	23,80
Carta de crédito	3.351.829,00	1.871.233,00	55,80
<b>Total</b>	<b>9.762.732,00</b>	<b>3.286.809,00</b>	<b>33,70</b>

Elaborada por CHERKEZIAN & BOLAFFI (1998)

Fonte: Caixa Econômica Federal

<sup>1</sup> Posição em 30/06/97

<sup>2</sup> Valores em R\$1.000

Segundo o CCFGTS, a média do percentual executado é de 65,44% do total orçado entre 1995 e 1998; para o item saneamento, esse índice é de 47,23%. Apenas 31,28% das obras constantes no orçamento da região Norte foram executadas, sendo o correspondente para saneamento equivalente a 24,66%; na região Nordeste, o percentual executado é de 42,04% e 35,24% para saneamento. Outra distorção apontada é o baixo resultado na Faixa I (população de mais baixa renda). Pode-se concluir que Governo Federal encontrou sérias dificuldades para financiar as regiões mais carentes e os mais pobres e fazer chegar às favelas os recursos para melhorar as condições de habitabilidade.

O próprio Governo Federal avalia que ocorreu um direcionamento dos financiamentos com recursos do FGTS sem levar em conta o perfil de distribuição do déficit. "Como exemplo, pode se observar que, no período de 1995/2000, as contratações para a faixa de até 3 salários mínimos utilizaram cerca de 11% dos recursos; a faixa de 3 a 5 salários mínimos, 12%; a faixa de 5 a 8, 28%; e a faixa acima de 8 salários mínimos, 49%" (BRASIL, 2002).

Essas dificuldades podem ser atribuídas, principalmente, ao despreparo da CEF para tratar de financiamentos e projetos sociais, às limitações institucionais e financeiras (capacidade de endividamento) dos municípios para contratar financiamentos, à padronização rígida das normas do programa para todo o país e à falta de critérios técnicos para distribuição dos recursos do OGU.

A CEF é um banco comercial e, como único agente do atual sistema, estava despreparada, institucional e financeiramente, para promover atendimento social e equacionar a produção habitacional integrada à questão urbana. Muitos esforços vêm sendo feitos para superar as dificuldades de natureza normativa e operacional, mas o fato é que existe uma grande centralização nesse agente, que tem pouca aptidão para promover habitação de interesse social.

Outra questão relevante é que os Estados e municípios que não possuem capacidade de endividamento não podem tomar financiamentos cuja fonte de recursos é o FGTS. Muitos municípios com grande concentração de pobreza não possuem capacidade de endividamento e a política de saneamento econômico dos Estados e Municípios acaba penalizando a população de mais baixa renda. Os municípios que podem contrair empréstimos terão de se endividar para promover a recuperação de áreas degradadas.

“Hoje, na contramão dos objetivos do Plano Nacional de Desestatização do Governo Federal, a habitação endivida obrigatoriamente estados e municípios tomadores de empréstimos que são sabidamente destituídos de capacidade de endividamento. Por outro lado, os financiamentos concedidos têm prazos médios de 20 anos, o que significa que dentro de pouquíssimo tempo nenhum estado ou município terá condições de tomar recursos para atender os programas eminentemente sociais.” (CHERKEZIAN e BOLAFFI, 1988: 32)

Os recursos oriundos do OGU são liberados para os municípios somente por meio de emendas carimbadas, efetuadas no OGU por deputados federais, não cabendo ao MPO sua destinação; portanto, sua distribuição não obedece a critérios técnicos, mas clientelísticos.<sup>18</sup> Esses recursos são emendas parlamentares e os valores aprovados não correspondem aos custos totais de execução de uma urbanização de favelas ou produção habitacional. Podem ser maiores ou menores; usualmente são menores. Os municípios estruturam um projeto a partir do valor aprovado e não do valor necessário para executar o projeto (e proposta de intervenção), para não perder os recursos a fundo perdido. Também não são necessariamente atendidas as áreas prioritárias do ponto de vista da situação de saneamento e risco. Muitas vezes o deputado define a área-objeto da intervenção.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Os recursos destinados aos governos estaduais não são necessariamente resultado de emendas efetuadas no OGU, mas seus critérios de alocação e repasse para os municípios também são políticos.

<sup>19</sup> Para exemplificar, para o município de Santo André, entre 1996 a 1998, foram aprovadas as seguintes emendas de autoria de diversos deputados: 140 mil reais para urbanização da favela Sacadura Cabral no âmbito do 'Habitar Brasil', 340 mil reais para a favela Tamarutaca no âmbito do PASS, 560 mil reais para urbanização da favela Capuava no âmbito do programa 'Habitar Brasil', e 350 mil reais para a favela Cata-Preta no âmbito do programa PASS. Sendo que o custo total estimado pela PSA – Prefeitura de Santo André – para realização destas urbanizações é de 13 milhões de reais para favela Sacadura Cabral, 2,2 milhões de reais para Cata Preta, 11 milhões de reais para Capuava, e 4,6 milhões de reais para Tamarutaca. O custo dessas urbanizações inclui a execução de saneamento básico (execução de redes de água, esgoto, drenagem), pavimentação, consolidação geotécnica e, quando for o caso, de desadensamento, a construção de moradias para remoção parcial de famílias. Os custos não incluem: terra, financiamento para a autoconstrução de moradias e outros programas sociais.

Outra grande dificuldade é a apresentação da documentação exigida. Entre outros, são exigidos documentos tais como: projeto de parcelamento aprovado, documentação fundiária, atestados de concessionárias. A situação fundiária em núcleos de favela é quase sempre de equacionamento difícil a curto prazo, quando não impossível. Muitos núcleos de favela estão localizados em áreas de mananciais, áreas particulares com processo judicial, áreas verdes e institucionais de loteamentos cujo parcelamento não é aprovado porque contraria a Constituição Federal do Estado de São Paulo (no caso desse estado).

Além disso, há também a baixa capacidade institucional de alguns governos municipais e estaduais para implementar programas habitacionais ou de urbanização de favelas. Não se trata aqui de um problema apenas de cidades pequenas em estados do Norte ou do Centro-Oeste. O caso do financiamento do 'Habitar Brasil', destinado à urbanização do complexo de favelas Jardim Santo André, na cidade de Santo André, mostra que até mesmo o Governo do Estado de São Paulo enfrentou sérias dificuldades para implantar o programa. Dificuldades como apresentação de documentação técnica (projeto e aprovação da mesma pelo próprio Governo do Estado - GRAPROHAB) atrasaram por cerca de quatro anos o início das obras.

Buscando solucionar o problema da baixa capacidade institucional dos municípios para financiar, promover e gerenciar programas de melhoria das condições habitacionais, viabilizar a 'descentralização' de suas atribuições e, além disso, impulsionado pela agenda das agências internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o MPO vem lançando vários programas e financiamentos voltados para o desenvolvimento institucional.

Este desenvolvimento vem sendo cada vez mais estimulado pelo Governo Federal. O PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento), e recentemente o Habitar Brasil/BID, com recursos provenientes também do Banco Interamericano de Desenvolvimento, são exemplos disso.

Por fim, não poderíamos deixar de citar outra dificuldade: a padronização do atendimento. A Resolução de 13/01/1998, que estabelece diretrizes para a composição do investimento no âmbito dos programas 'Habitar Brasil', é única para todas as regiões do país. Ela estabelece, por exemplo, que, para qualquer modalidade de intervenção, o valor do investimento por família beneficiada não deve ultrapassar sete mil reais. Admite-se a construção de moradias (módulo básico) de no máximo 32 m<sup>2</sup>, sendo que os custos resultantes de acréscimo de área devem ser assumidos pelo proponente (geralmente a Prefeitura). A normativa também delimita valores máximos de repasse por componente de Infra-estrutura e Recuperação Ambiental, assim como para drenagem, em 20%, e obras viárias em 15% (DIÁRIO OFICIAL n.º 9,1988).



Como é sabido, em regiões metropolitanas, com elevado custo da terra, alto adensamento dos núcleos de favela e situações geotécnicas complexas, não é possível promover urbanização de muitas áreas degradadas dentro desses limites de valores, a menos que o município assumira a quase totalidade do investimento (SANTO ANDRÉ, 1999a). Para exemplificar, a urbanização da favela 'Castelo Encantado', em Fortaleza, resultou, em 1999, num custo de 11 mil reais por família e a PSA (Prefeitura de Santo André) estimou em 2002 que o custo da urbanização integral das favelas no município de Santo André era de 12,4 mil reais por família.<sup>20</sup>

Considerando os limites de financiamento estipulados, concluímos que o valor da terra não é computado no montante do investimento. Os municípios ficam obrigados a resolver a questão da terra, no caso da remoção de famílias para conjuntos habitacionais, aumentando enormemente a contrapartida municipal.

Em 1999, no segundo Governo FHC, é firmado um contrato de empréstimo com o BID para desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), também voltado para promover a melhoria das condições de habitação em favelas nos moldes do 'Habitar Brasil'.<sup>21</sup> O governo apresenta o Habitar Brasil/BID como importante instrumento de política urbana e visa, com a implantação deste, além de atender a população de menor renda, capacitar os municípios para elaborar e implementar sua política habitacional. Para promover essa capacitação, condiciona o acesso ao financiamento ao desenvolvimento do subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) de Municípios (BRASIL, 1998).

No âmbito do subprograma DI, os municípios devem elaborar o PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. O PEMAS, entre outras estratégias, deve conter a sistematização da produção de dados sobre os assentamentos, hierarquização do atendimento, capacitação dos técnicos e dirigentes, revisão da legislação para garantir a função social da propriedade, e inclusive promover a revisão dos planos Diretores para incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Para o desenvolvimento do HBB está prevista a utilização de recursos da ordem de US\$ 417 milhões, sendo 60% correspondentes ao empréstimo do BID (US\$ 250 milhões) e 40% correspondentes à contrapartida brasileira (US\$ 167 milhões). Para o desenvolvimento do sub-programa DI serão destinados 15% do total destes recursos. A esse montante deverão ainda ser agregados recursos de contrapartida de estados e municípios, estimados em US\$ 110 milhões (PONTUAL, 2000).

<sup>20</sup> Custo apresentado para favela 'Castelo Encantado' foi apresentado pelo arquiteto Luiz Renato Bezerra Pequeno em workshop realizado na FAU-USP para discussão preliminar dos dados levantados na pesquisa "Parâmetros para Urbanização de Favelas". O custo de urbanização de favelas de Santo André refere-se ao programa UI-PIIS.

<sup>21</sup> Empréstimo n.º 1126-OC/BR celebrado em 13/09/1999

Em 2000, o Governo Federal propunha-se atender 128 municípios brasileiros, incluindo as principais capitais do país, com a previsão de realizar, por município atendido, um investimento médio de R\$ 5,6 milhões. Até setembro de 2000, 82 municípios brasileiros haviam firmado contrato de financiamento no âmbito do subprograma DI e 6 municípios haviam contratado financiamento no âmbito do subprograma UAS (PONTUAL, 2000)<sup>22</sup>. Pretendia-se influenciar a elaboração de políticas municipais de habitação e promover a melhoria do 'desempenho' municipal. Nesse sentido, cabe mencionar que, de fato, o subprograma DI tem incentivado os municípios tanto a produzir diagnósticos mais completos sobre os assentamentos como a promover a revisão e adequação de seu arcabouço jurídico institucional para tratar da questão. Muitos municípios vieram a conhecer o número de favelas e áreas de risco na cidade ou até mesmo a instituir legislação de interesse social por exigência do programa.

O governo enfrentou muitas dificuldades para fazer deslanchar o Habitar Brasil/BID e iniciar as contratações com os municípios e os desembolsos, o que acarretou recursos disponibilizados (tanto do OGU como do BID) e não contratados. Mais uma vez, exigências excessivas, dificuldade institucional dos municípios, além das constantes mudanças na regulamentação do programa e da falta de sintonia entre SEDU, CEF e BID podem explicar a não-contratação de recursos.

Outros dois programas lançados pelo Governo FHC que destacamos são a 'Carta de Crédito' e o 'PAR'. A 'Carta de Crédito' (Programa Individual ou Associativo) estabelece linhas de crédito direto ao consumidor (indivíduos ou associações) para aquisição de lote, construção, melhoria e ampliação, ou aquisição da moradia. O programa pode atender também a população que possua lotes em núcleos de favela urbanizados. No entanto, como mencionado anteriormente, o volume das contratações pela população de baixa renda ficou abaixo da média esperada. A disponibilidade de imóveis em condições regulares para serem financiados, a ilegalidade em torno do lote, terra ou habitação e até mesmo a documentação pessoal (como comprovação de renda, situação regularizada no SPC) dificultam o acesso da população de baixa renda às cartas de crédito.

O programa PAR – Programa de Arrendamento Residencial, criado em abril de 1999 (Medida Provisória n.º 1823, de 29/04/99) é destinado à população com renda de até seis salários mínimos, na forma de arrendamento, com opção de aquisição do direito de propriedade mediante o pagamento de taxa de ocupação (0,63% do valor do imóvel), após período de 170 meses. Para viabilizar o programa, foi criado pela CEF um fundo financeiro específico que conta com recursos provenientes do FGTS, da União e ainda de fundos em extinção. Até o final de 2000, o Fundo comprava de construtoras ou incorporadoras imóveis no valor de até R\$ 20 mil e arrendava-os às famílias.

<sup>22</sup> Segundo Marcia Cintra, consultora da SEDU, em outubro de 2002, existiam 19 contratos de DI ativos e 37 contratos de UAS ativos.

A CEF vem enfrentando muitas dificuldades para viabilizar o programa na RMSP (Região Metropolitana de São Paulo). A escassez e o alto custo da terra praticamente inviabilizam a produção de imóveis ao custo-limite definido.<sup>23</sup> A proposta só se viabiliza em áreas periféricas da RMSP, onde se consegue abaixar o peso do custo da terra no valor total de produção do investimento ou quando as prefeituras 'cedem' o terreno, subsidiando a produção. Com isso, podemos estar correndo o risco de ver repetidos alguns erros do passado, como a produção de habitações em áreas distantes dos centros e deslocadas, espacial e regionalmente, da demanda. Essas habitações, erguendo-se em áreas inadequadas, provocam verdadeiros desastres ambientais.

A utilização do PAR para viabilizar a remoção de famílias de favelas e de áreas de risco, como sugerido pela CEF e SEDU, é de difícil operacionalização. As famílias que ocupam as margens de rios, encostas íngremes ou lixão são as que apresentam menor renda familiar e o programa não atende famílias com renda inferior a três salários mínimos.<sup>24</sup>

Na metade do segundo Governo FHC, foram criados alguns instrumentos para possibilitar a implantação da política habitacional – além do referido Estatuto da Cidade, finalmente aprovado em 2001 (Lei n.º 10.257/01). Foi criado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (Medida Provisória n.º 2.212 de 2001) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Medida Provisória n.º 2.220 de 2001).

Em 2002, o Governo Federal lança para discussão a proposta da 'Nova Política Habitacional', o documento preliminar 'Documento de Política Habitacional' e minuta de projeto de lei 'Política Nacional de Habitação' e 'Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social'. Como ação prioritária, o Governo Federal recomenda "que o setor público concentre sua ação direta na facilitação de maiores oportunidades de acesso à moradia às populações com padrões de consumo mais precários, inclusive no que se refere à regularização dos assentamentos subnormais existentes" (BRASIL, 2002).

No período FHC (1995-2002), no discurso oficial se registram grandes avanços no que se refere à questão das favelas. Como mencionado anteriormente, o reconhecimento da 'cidade ilegal', da concentração do déficit nas faixas de menor renda, da necessidade de uma política de subsídio, a integração com a política urbana e a instituição de programas para promover a urbanização de favelas, que deixam de ser 'programas alternativos', são grandes avanços. No entanto, diante da inexpressiva aplicação de recursos para as faixas de menor renda, podemos afirmar que o governo fracassa no atendimento à população de menor renda (população de favelas) e parece pressupor que o nível municipal poderá resolver o problema apenas com capacitação institucional. Embora se reconheça a importância da capacitação municipal e de programas como o HBB/DI, os municípios sem capacidade de investimento e endividamento não conseguirão reverter este quadro se não contarem também com expressivo investimento de outras esferas de governo.

<sup>23</sup> Na cidade de São Paulo, o governo municipal (Prefeita Marta Suplicy) conta com esta fonte de financiamento para promover a recuperação de cortiços na área central da cidade, mas para viabilizar o projeto vai alocar recursos municipais complementares e subsidiar parte da operação.

<sup>24</sup> Para um imóvel de 15 mil (construção, infra-estrutura terreno) a taxa de ocupação (aluguel) em 2000 era de R\$ 95,00.

Embora se dê especial atenção para que os municípios elaborem políticas habitacionais e instrumentos que viabilizem o atendimento à população de menor renda, o mesmo não ocorre no nível federal. Importantes instrumentos, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano e Fundo, que poderiam democratizar a gestão da política habitacional e reverter a tradição de clientelismo, só são aprovados no final desse período e não são implantados até o final de 2002.

Pode-se concluir que o Estado assistiu ao espantoso crescimento das favelas sem intervir com uma política habitacional e urbana abrangente que atendesse a população moradora em cortiços e favelas e promovesse sua inclusão na cidade. No início do século XX, chega até mesmo a propor como solução para o problema 'favela' a proibição de sua existência e a sua extinção. A erradicação foi a alternativa mais defendida até a década de 1960. A partir da década de 1970, quando o Estado intervém, admitindo a urbanização das favelas, ele o faz com 'programas alternativos' de pequena abrangência e desligados do eixo estrutural da política habitacional e das estruturas institucionais. No período do BNH, quando se estrutura o SFH para uma política habitacional nacional, a favela é tratada como déficit de construção de novas moradias, mas o que ocorre, na verdade, é que o SFH, como já mencionado, não permitia produção habitacional subsidiada e a população favelada não conseguia adquirir uma moradia do sistema. O primeiro programa voltado para a urbanização de favelas no âmbito do Governo Federal (PROMORAR), instituído no período BNH, pode também ser considerado 'alternativo'. A 'Nova República' muda o discurso, mas também não atende a favela; atribui, antes, ao município a responsabilidade pela solução do problema habitacional. No discurso do Governo FHC, o município deve intervir para solucionar o problema da favela e a população de menor renda deve ser priorizada. São instituídos e adequados vários programas visando atender a população de favelas, mas o volume dos recursos alocados, assim como a regulamentação para sua utilização, não permite serem estes os 'motores' da urbanização de favelas no Brasil. Levou-se quase um século para reconhecer, no discurso oficial, que precisamos urbanizar favelas, assim mesmo, sem estruturar financeira e institucionalmente esse atendimento.

#### **1.4 A agenda das agências internacionais**

A evolução da ação governamental descrita foi acompanhada da evolução da agenda das agências internacionais. É sabido que a agenda das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua 'ajuda internacional', influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados.<sup>25</sup> Percebe-se, nesse período recente, uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais, ou mais especificamente para 'solucionar' o problema da favela, e as ações que vêm sendo anunciadas pelo Governo Federal.

<sup>25</sup> Sobre o conceito e a natureza dessa ajuda internacional, ver ROSSETTO (1993: 24-29).

Nesta seção será tratada a evolução da agenda das agências internacionais e sua influência na elaboração das políticas para a favela no Brasil.

#### 1.4.1. A evolução da agenda

Visando analisar a evolução da agenda de desenvolvimento urbano das agências internacionais, WERNA (1996: 10-14) agrupa as iniciativas e paradigmas em três períodos, também adotados por KLINK (2002): o primeiro, que denomina 'moderno-fordista', se inicia na década de 1960 e vai até meados da década de 1970; o segundo, que chama de 'padrões locais', de meados da década de 1970 a meados da de 1980; e o terceiro, que denomina 'processo/institucional', a partir de meados da década de 1980.

No primeiro período, a atuação e a priorização de investimentos das agências é fortemente influenciada por estratégias geopolíticas dos EUA, voltadas para amenizar conflitos sociais e conter a expansão do comunismo (ROSSETTO, 1993). Os investimentos são direcionados à expansão da oferta de serviços como energia, telefonia, saneamento e habitação.

WERNA (1996) relaciona a formulação de políticas nesse primeiro período com três elementos correlacionados: a 'modernização', como paradigma de desenvolvimento, o 'fordismo', estratégia de acumulação do capital e de desenvolvimento industrial, e o 'modernismo', enquanto escola de pensamento em Arquitetura e Urbanismo.

A influência desses paradigmas resultou na implantação de políticas urbanas e habitacionais caracterizadas por promover a produção em massa de bens e serviços padronizados. Grandes conjuntos habitacionais homogêneos e padronizados foram construídos nas periferias das cidades, muitas vezes importando modelos aplicados em diferentes contextos históricos e de desenvolvimento urbano dos países desenvolvidos.<sup>26</sup>

Predominaram as alternativas de erradicação de favelas, uma vez que estas não se adequavam ao conceito de cidade preconizado pelas escolas da modernização e do modernismo.

Na avaliação do próprio Banco (BANCO MUNDIAL, 1983), foram financiados 'produtos' caros e inacessíveis à população de menor renda, com adoção de alternativas que muitas vezes acentuaram a segregação espacial da população. Conclui-se que a maior parte da produção financiada não beneficiou os mais pobres.

No segundo período ('padrões locais'), a diretriz de tornar o projeto acessível à população de menor renda levou à adoção do conceito de progressividade e à formulação de propostas que buscavam a redução de padrões. O paradigma *small is beautiful* caracteriza o enfoque desse período.

Os programas passam a buscar a participação da comunidade, redução de escala e custo. Prevalcem os investimentos em projetos experimentais, de baixo investimento para gerar 'efeito-demonstração', 'exemplo' a ser reproduzido. Foram priorizados os investimentos em programas habitacionais que ficaram conhecidos como 'programas alternativos', como, por exemplo, as 'unidades evolutivas', os 'lotes urbanizados' (*sites and services*), combinados ou não com programas de autoconstrução ou mutirão, que admitiam a progressividade na construção da moradia e na urbanização do assentamento.

<sup>26</sup> A 'modernização' enquanto escola de pensamento preconizava que os países em desenvolvimento deveriam seguir o caminho trilhado pelos países de 'primeiro mundo' e estimulava a 'imitação' de suas soluções. (WERNA, 1996)

O conceito de progressividade, difundido com o paradigma *housing as a verb*, defendido por John Turner, permitiu revisar o produto ofertado, que passa a ser, por exemplo, o lote e não a casa, e a infra-estrutura básica e não a totalidade dos serviços públicos, como pavimentação e equipamentos.

Foi ganhando importância a opção pela consolidação e urbanização das favelas por meio da provisão de infra-estrutura e serviços básicos, uma vez que essa alternativa era mais barata, acessível à população e evitava os desastrosos processos de reassentamento promovidos no período anterior.

A avaliação produzida pelas agências registrou o sucesso de vários projetos, mas apontou a dificuldade de reaplicar em larga escala os 'casos bem-sucedidos' e transformá-los em políticas públicas. Concluiu-se também que as alternativas promoviam limitado acesso à economia urbana, resultado da limitação das possibilidades de geração de renda e da segregação socioespacial dos empreendimentos financiados (BANCO MUNDIAL, 1991).

No terceiro período (processo/institucional), os projetos são substituídos pelos processos. É enfatizado o desenvolvimento institucional para melhorar o desempenho dos governos, garantindo a sustentabilidade dos projetos e estabelecendo políticas que aumentem a produtividade urbana, uma vez que se parte do pressuposto de que macroeconomia e economia urbana se influenciam mutuamente. A suposição de que bons projetos e programas são insuficientes se não se garante a sua sustentabilidade, entendida como replicabilidade para a cidade, leva à valorização do conceito *good governance* e das estratégias de desenvolvimento institucional. Os processos de monitoramento (especialmente sistema de indicadores) e avaliação são elementos valorizados na busca por consolidar processos que garantam a replicabilidade dos projetos. A estratégia implica também maior aproximação entre governos locais e agências internacionais, uma vez que as cidades são os novos atores territoriais.

Associa-se essa importância dada ao nível local às tendências do processo de acumulação, que apontam para a desregulamentação de políticas nacionais. A cidade seria o palco de potencialidades visando elaborar, de forma participativa, projetos de desenvolvimento econômico local e de competitividade urbana. No contexto da descentralização por ausência, o conjunto de atores públicos e privados poderia articular estratégias de mobilização produtiva do território (KLINK, 2001; COCCO, 2002).

KLINK (2002) analisa a evolução da agenda de desenvolvimento urbano das agências internacionais, destacando a fase atual, caracterizada pela priorização da pesquisa, avaliação e capacitação institucional, e aponta limites do novo paradigma de cooperação internacional. O autor chama a atenção para falsas dicotomias como produto *versus* processo, desenvolvimento institucional e pesquisa *versus* financiamento, processo de desenvolvimento urbano *versus* produção de produtos específicos, nível local *versus* nacional.

As altas taxas de crescimento da população nos centros urbanos e, principalmente, as altas taxas de crescimento da população de 'favelas' (formas ilegais de ocupação), a constatação da incapacidade do Estado e do mercado de produzir habitação em escala e custo compatíveis com a demanda e a renda, somada ao entendimento de que a falta desses serviços de infraestrutura e saneamento afeta a produtividade da economia urbana, não deixou outra alternativa, a não ser indicar como prioritária a urbanização de favelas. É difícil o acesso a apoio financeiro para produção de moradias.

O principal documento elaborado para divulgar a política urbana do Banco Mundial nesse último período foi sua agenda urbana para os anos 90 (BANCO MUNDIAL, 1991). O documento sintetiza as principais propostas e recomenda como estratégias:

- melhorar a produtividade da economia urbana (diminuir obstáculos para aumentar a produtividade);
- aliviar a pobreza, aumentando a oferta de trabalho e melhorando o acesso à infra-estrutura básica e aos serviços sociais;
- reverter o processo de deterioração do meio ambiente;
- estudar a questão urbana.

Para aumentar a produtividade urbana, propõe-se: diminuir as deficiências de infra-estrutura (obstáculos à produção), rever (flexibilizar) a regulamentação urbanística, fortalecer as instituições municipais e, por último, investir em infra-estrutura urbana. Para aliviar a pobreza são apontadas diretrizes para estimular a oferta por trabalho e aumentar o acesso à infra-estrutura, à habitação e aos serviços sociais.

As agências internacionais vêm centrando esforços, de forma articulada, nesse novo paradigma. Em 1999, o Banco Mundial se associou a várias outras agências, entre as quais HABITAT e PGU, e lançou o ambicioso programa direcionado para cidades, o *City Development Strategy* (CDS), com o objetivo de estimular a elaboração de planos para a diminuição da pobreza e o desenvolvimento econômico.

No mesmo ano, foi criada a agência *Cities Alliance* (CA) para implementar o CDS. Seu objetivo central é aprimorar e ampliar a escala dos programas de urbanização de favelas e contribuir para o desenvolvimento de planos estratégicos de desenvolvimento local .

Predomina o entendimento de que a urbanização de favelas é uma estratégia importante para aliviar a pobreza e que o desempenho do governo é elemento fundamental para evitar a proliferação das favelas. *"Slums are the products of failed policies, bad governance, corruption, inappropriate regulation, dysfunctional land markets, irresponsible financial systems, and a fundamental lack of political will"* (CITIES ALLIANCE, 1999).

Para a agência CA, a urbanização de favelas consiste na promoção de melhoramentos físicos, sociais, econômicos, organizacionais e ambientais, promovidos localmente e em parceria com grupos comunitários, governo local, ONGs, setor privado. Devem incluir:

- provisão ou melhoria de infra-estrutura;
- recuperação ambiental;

- incentivos para gerenciamento e manutenção da comunidade;
- construção ou reforma de equipamentos comunitários;
- regularização fundiária;
- melhoria habitacional;
- reassentamentos (*relocation/compensation for the small number of residents dislocated by the improvements*);
- acesso a programas sociais (educação, saúde, segurança);
- acesso a programas de geração de renda;
- construção de 'capital social' e estrutura institucional para sustentar o melhoramento.

Privilegiam-se projetos de maior vulto conjugados com reformas institucionais para melhorar o desempenho do governo. Os investimentos na área habitacional e de desenvolvimento urbano são direcionados para programas integrados de saneamento, recuperação ambiental e urbanização de favelas. Valoriza-se a elaboração de políticas integradas de melhoria dos assentamentos e as ações multissetoriais.<sup>27</sup>

“A discussão sobre a evolução na conceituação, na forma de medir a pobreza, bem como o avanço no que diz respeito à explicação de suas causas, permitem concluir que sua natureza é heterogênea e complexa. Portanto, para que uma abordagem seja eficaz no sentido de romper o ciclo da pobreza, são imprescindíveis ações multissetoriais, coordenadas entre si, que possam dar solução tanto a problemas de carência de ordem ambiental e habitacional de baixa renda quanto às necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis. (...) Assim, as políticas urbanas e sociais mais recentes já não se concentram apenas na construção de moradias, mas buscam a solução integrada às múltiplas carências enfrentadas pelos pobres”. (BRAKARZ, 2002: 9)

BRAKARZ (2000: 87) indica que os projetos integrados deverão receber apoio das agências internacionais. “O BID, assim como as outras organizações de financiamento que atuam nessa área, deve continuar apoiando esse modelo, seja como um setor específico de investimento, seja incorporando-o a operações de luta contra a pobreza urbana” (BRAKARZ, 2000: 87).

A agência recomenda que os programas de urbanização sejam ainda complementados com outras estratégias para reduzir a pobreza e evitar a proliferação de favelas, tais como revisão da legislação urbanística e política fundiária, financiamento com engajamento de instituições privadas, aumento do emprego (trabalho), removendo obstáculos de regulamentação e melhora no desempenho dos governos.

<sup>27</sup> Segundo BRAKARTZ (2002: 20) esta abordagem foi proposta pelas Nações Unidas em 1988 em sua ‘Estratégia Global de Habitação para 2000’, foi incorporada pelo Banco Mundial em 1993 em seu ‘Documento de Política Habitacional’ e vem sendo promovida pelo BID por meio de seus empréstimos.



Analisando a evolução da agenda internacional e, mais especificamente, os diagnósticos relacionados com sua formulação, podemos resumidamente afirmar que o problema da favela foi considerado inicialmente como falta de moradia (ampliação do estoque habitacional), passando a ser entendido como falta de renda e oferta de produtos acessíveis (como saneamento), até ser relacionado com o desempenho dos governos e com políticas urbanas e seu vínculo com a macroeconomia. As propostas de políticas formuladas para favelas evoluíram no sentido de substituir (em importância) os projetos por processos e valorizar intervenções integradas e a articulação com a política urbana e econômica.

Os diagnósticos formulados pelas agências internacionais sobre a pobreza (e as condições de habitação) denunciaram a gravidade do problema e contribuíram para sensibilizar os governos e influenciar sua atuação, mas não reconheceram as causas estruturais desta pobreza. Como lembra MARICATO (1996b), não cabem nesses diagnósticos as contradições e conflitos que alimentam e aprofundam a exclusão social, e solucioná-los “[...] sem tocar nas relações sociais de apropriação destes bens, entretanto, é como fazer omeletes sem quebrar os ovos”.

No novo receituário das agências internacionais, permanece uma contradição de fundo relacionada com o protagonismo das cidades. A inserção competitiva das cidades no cenário da globalização tende a ‘anestesiá-lo’ o debate sobre a ausência de um modelo nacional de desenvolvimento com mais equidade.

#### **1.4.2. A influência e financiamento das agências internacionais no Brasil**

A influência das agências internacionais no desenho das políticas públicas de habitação é maior que o volume de recursos que disponibilizam para os países tomadores de empréstimo. O Banco Mundial, particularmente, elaborou políticas setoriais (sociais) que se constituíram em referência tanto para direcionar os financiamentos como para a elaboração de políticas públicas. Segundo ROSSETTO (1993), até a década de 1980, a maior parte dos recursos do Banco Mundial e BID não foi alocada na área social, mas privilegiou o setor produtivo, financiando a execução de grandes obras necessárias à produção. Na América latina, cerca de 80%, em média, dos recursos concedidos nas décadas de 1970 e 1980 foram alocados no setor produtivo. Cerca de 15% dos recursos do BM e BID destinados à América Latina foram alocados nos setores sociais (habitação, saneamento e educação), sendo que cerca de 50% desses recursos foram destinados à área social, e o correspondente a 8% do total dos recursos foi aplicado em saneamento, ou seja, expansão de redes de água e esgoto (ROSSETTO, 1993: 31).

Como mencionado anteriormente, os recursos do BID financiados na década de 1960 foram alocados em programas habitacionais diversificados, objetivando “apaciar eventuais focos de tensão que pudessem germinar movimentos de desestabilização da ordem capitalista” (ROSSETTO, 1993: 64). No Brasil, a erradicação de favelas é a principal modalidade de programa habitacional financiada.

ROSSETTO (1993) analisa a influência das agências internacionais na elaboração de políticas públicas habitacionais no Brasil, principalmente no segundo período (padrões locais), destacando a institucionalização de programas de autoconstrução.

“Percebe-se que existem pontos de convergência entre as políticas dos organismos internacionais e aquelas implementadas no Brasil pelo BNH. Existem também divergências, principalmente em relação aos objetivos dessas políticas e uma defasagem temporal na sua aplicação, que denota a importância e a influência do processo histórico, da conjuntura política, social e econômica, que modela o cotidiano de cada país.” (ROSSETTO, 1993: 143)

A autora conclui que, embora as diretrizes habitacionais do Banco Mundial e do BNH tenham sido marcadas por um modelo economicista, no caso brasileiro a agência não conseguiu influenciar o BNH, em meados da década de 1970, a instituir políticas de autoconstrução como alternativa à política convencional de construção de conjuntos habitacionais por empreiteiras.<sup>28</sup> Os programas dessa natureza surgem apenas no final da década de 1970, quando foi necessário adotar políticas de baixo custo como resposta à crise financeira e pela necessidade de legitimação do regime junto às classes populares. Não se constituiu, portanto, como resultado de avaliações negativas de outras formas de enfrentar o problema habitacional.

29

Nesse segundo período, também se observa uma defasagem temporal na institucionalização de programas de urbanização de favelas. Como mencionado anteriormente, desde meados da década de 1970 (segundo período), as agências internacionais já recomendavam a urbanização de assentamentos do tipo favela; no entanto, a institucionalização dos programas de urbanização, no nível local, só ocorre no Brasil a partir de meados da década de 80, e no nível nacional, como programa prioritário, na década de 1990.

No Brasil, no final da década de 1980 e principalmente no início da década de 1990, são aprovados vários financiamentos internacionais para promover a urbanização de favelas e a recuperação ambiental.

Em 1989, o Banco Mundial aloca recursos no projeto ‘Grande Rio’ e, em 1992, este mesmo Banco inicia o financiamento do ‘Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga’, envolvendo também urbanização das favelas localizadas nas bacias hidrográficas. Em 1993, o BID começa a financiar o programa municipal Favela-Bairro, desenvolvido pela PCRJ e, em 1994, o ‘Programa Cingapura’, promovido pela PMSP.

No terceiro período, percebe-se maior convergência entre as diretrizes recomendadas pelas agências internacionais para solucionar o ‘problema favela’ e aquelas elaboradas pelo Governo Federal. São priorizadas as ações de desenvolvimento institucional, a reformulação do marco regulatório e normativo e os investimentos em programas de urbanização e regularização de favelas e cortiços (ações corretivas).

<sup>28</sup> O BNH objetivava principalmente reativar a economia através do setor da construção civil e do setor financeiro. Para o Banco Mundial, os investimentos na construção civil alavancam processos econômicos, promovem a expansão do mercado de produção e consumo, melhorando a produtividade urbana e, por conseguinte, o desempenho da macroeconomia. A preocupação do Banco Mundial com a expansão do mercado habitacional não é inicialmente compartilhada com o BNH.

<sup>29</sup> “No Brasil, pode-se relacionar o surgimento desses programas a momentos conjunturais particulares: como necessidade legitimadora do regime militar (MELO, 1989, 1990 e AZEVEDO, 1990) e como alternativa mais barata no limiar da crise financeira que levou o BNH à falência” (ROSSETTO, 1993: 118)

Como mencionado anteriormente, em 1998, o Governo Federal assina com o BID um contrato de empréstimo para viabilizar o programa HBB, com o objetivo de financiar prioritariamente projetos de urbanização de favelas e, simultaneamente, capacitar municípios a elaborar políticas habitacionais e urbanas. Segundo Heleno Franco Mesquita, coordenador do programa,

(...) o recurso destinado ao sub-programa UAS (execução de obras de infraestrutura e edificação) não é o objetivo central, é apenas elemento para estimular os municípios a se desenvolverem institucionalmente, revendo sua política urbana, elaborando diagnóstico da situação habitacional e estabelecendo um plano global para intervenção nos assentamentos.

O Governo Federal apresenta o Programa Habitar Brasil/BID como instrumento de política de desenvolvimento urbano e explicita a influência da agenda internacional no seu desenho.

A estruturação do Subprograma DI de Municípios, do qual participam, juntamente com a Secretaria Especial da Presidência da República (SEDU/PR), o BID e o IPEA, foi inspirada nas recomendações da Conferência Habitat II e em estudos realizados por entidades internacionais de fomento, nos quais está explícito o reconhecimento de que, além da pobreza da população, o despreparo de vários níveis da administração pública e a inadequação do marco regulatório ou normativo são importantes condicionantes do quadro de carências existentes no setor habitacional. (BRASIL/SEDU/PR, 2001: 07)

Como veremos nos próximos capítulos, muitas das atuais recomendações das agências internacionais e do próprio Governo Federal coincidem com o que já vinha sendo praticado localmente por muitos municípios desde o início da década de 1980. No entanto, permanecem 'desconhecidas' pelas agências outras questões com as quais as cidades em regiões metropolitanas vêm lidando. Percebe-se uma tendência a homogeneizar as políticas públicas, já detectada por WERNER (1996), que se revela nos 'diagnósticos comuns' e 'estratégias únicas' formuladas para diferentes países e, no caso brasileiro, para diferentes regiões dentro do mesmo país.<sup>30</sup>

A realidade brasileira pressupõe maior diversidade de diretrizes conceituais e operacionais. O citado programa HBB, por exemplo, trata da mesma forma todo o território brasileiro. Determina, por exemplo, patamares máximos de investimento por família que, no caso das regiões metropolitanas, dificulta a promoção de reassentamentos, com maior adensamento dos escassos vazios urbanos (proporcionado pela verticalização das construções). Outro exemplo que pode ser citado refere-se ao programa Favela Bairro. No âmbito do contrato de empréstimo firmado entre a PRJ e o BID, acordou-se um limite máximo de investimento com reassentamento, que é inferior ao necessário para promover o desadensamento e a eliminação de situações de risco das favelas.

<sup>30</sup> "Conforme já citado neste trabalho, o Brasil é classificado como sendo um dos poucos 'países de industrialização recente' e isto o diferencia da maioria dos países em desenvolvimento. Muitas das políticas urbanas desenhadas internacionalmente tendem a generalizar os problemas nos países em desenvolvimento. Isto causa um problema principalmente para países que estão longe da 'média', como é o caso do Brasil." (WERNER, 1996: 19)

Confirma-se que, quando há convergência de interesses, as agências internacionais influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas de habitação e, mais específica e recentemente, o desenho dos programas de urbanização de favelas no Brasil, por meio de suas regras e estratégias de financiamento.

## 2. Favela, Tipologia e Parâmetros de Intervenção



## 2. Favelas, Tipologia e Parâmetros de Urbanização

Os resultados e as limitações das políticas de urbanização, que serão tratados nos próximos capítulos, estão também relacionados com a configuração do espaço nas favelas e com as tipologias e parâmetros de intervenção. Elementos da política de urbanização de favelas, tais como custo de urbanização, regularização fundiária, grau de integração da favela urbanizada com a cidade e replicabilidade, estão vinculados com os parâmetros e tipos de urbanização adotados.

Objetivando subsidiar a análise das políticas municipais, discutirei neste capítulo as principais mudanças na configuração do espaço nas favelas, assim como os tipos de intervenção em favelas e parâmetros para a elaboração de projetos urbanísticos. Destacarei também os principais parâmetros para a análise das políticas municipais de urbanização estudadas nesta tese. A discussão sobre a evolução da ação do Estado sobre as favelas, iniciada no primeiro capítulo, será retomada no capítulo três.

### 2.1. Favelas em metrópoles: mudanças na configuração do espaço

As favelas são territórios de ilegalidade e exclusão social. São a expressão da desigualdade. As definições de favela traduzem duas de suas principais características: a ilegalidade fundiária e urbanística.

O IBGE (2000) conceitua o setor aglomerado subnormal (favela e seus assemelhados) como:

“Conjunto constituído por no mínimo 50 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O que caracteriza um aglomerado subnormal é a ocupação desordenada e que, quando da sua implantação, não houvesse posse da terra ou título de propriedade.”

BUENO (2000: 17) define as favelas como “aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não-proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação”.

Para o UN-HABITAT, as favelas são

“assentamentos que carecem de direitos de propriedade, e constituem aglomerações de moradias de uma qualidade abaixo da média. Sofrem carências de infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais e/ou estão situadas em áreas geologicamente inadequadas ou ambientalmente sensíveis”.<sup>1</sup>

A maioria da população de favelas vive em regiões metropolitanas, fato que leva à afirmação de que o fenômeno favela é metropolitano. No Brasil, 78% dos domicílios em favela estão localizados em nove regiões metropolitanas do país; no Estado de São Paulo, 75,4% estão na RMSP; no estado do Rio de Janeiro, 92,3% na RMRJ (TASCHNER, 1999).

O crescimento da população de favelas é associado ao surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e principalmente adensamento das favelas e unidades domiciliares. Estudos referentes às regiões metropolitanas reafirmam que o crescimento das favelas a partir da década de 1980 não pode ser associado apenas aos processos de migração que sofrem forte retração.<sup>2</sup> A maioria da população chega à favela por ‘filtração descendente’<sup>3</sup>. O aumento real do preço e escassez da terra, o empobrecimento da população levando a maior mobilidade social descendente e a deslocamentos intrametropolitanos, assim como a falta de acesso ao mercado imobiliário formal, que se torna mais elitizado, são fatores associados à crescente favelização nas últimas décadas.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Citado por BLANCO (1998, p.11)

<sup>2</sup> Analisando a dinâmica demográfica da RMSP, observa-se que, mais acentuadamente a partir de 1980, altera-se o processo de crescimento populacional, com grande retração do componente migratório e queda do crescimento populacional. A taxa de crescimento populacional passa de 5,44% no período de 1970/60 e 4,46% em 1980/70 para 1,86% em 1991/80 e 1,63% em 2000/1991. A migração é apontada como o fator de maior peso na redução desse crescimento. O saldo migratório da RMSP que, no período de 1970/80 foi superior a dois milhões de pessoas, no período de 1980/91 tornou-se negativo em 274 mil pessoas (dados da EMPLASA, 1994). Essa alteração da dinâmica demográfica é associada, entre outros fatores, à queda da fecundidade e aos processos de desconcentração industrial. A partir da década de 70, acelera-se o processo de desconcentração industrial (concentrada) e de interiorização da atividade econômica e da população no território do Estado de São Paulo (DINIZ, 1995).

<sup>3</sup> TASCHNER & VERAS (1990: p.67)

<sup>4</sup> SILVA (2000) aponta que entre 1964 e 1986 o preço dos terrenos aumentou 290%, ao passo que o salário mínimo foi reduzido a 54,5% de seu valor. TASCHNER & VERAS (1990) registra que, na década de 1970, o aumento real do preço do m<sup>2</sup> do terreno foi de 160%, enquanto que o salário mínimo de 1987 representava 60% do de 1977. GUIMARÃES (2001), analisando tempo de moradia e local de origem da população de favelas de Belo Horizonte, apresenta os seguintes dados: 47,2% da população que mora há menos de dois anos e 53,1% da que mora de dois a cinco anos nas favelas procederam de bairros da própria cidade de Belo Horizonte. LAGO (2000) detecta que aumentam na cidade do Rio de Janeiro os fluxos de população cuja origem é a própria metrópole.

Observa-se o que alguns autores denominam de periferização da população metropolitana e a favelização das metrópoles.<sup>5</sup> Nota-se a continuidade do padrão periférico de crescimento: o processo de periferização já evidenciado nas décadas de 1970 e 1980 se intensifica na década de 1990.<sup>6</sup> Os municípios 'periféricos' das regiões metropolitanas vêm crescendo mais rapidamente que os municípios das capitais e têm sido os responsáveis pelo incremento populacional das metrópoles. Segundo MARICATO (2001), "das 12 regiões metropolitanas, os municípios centrais cresceram em média 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto que os municípios periféricos cresceram 14,7%".

Após um século de favela, muitas mudanças são percebidas.<sup>7</sup> A imagem da favela associada ao 'barraco' não corresponde mais à realidade da maioria das favelas em metrópoles. A invasão, gradual ou repentina, individual ou em grupo, de uma terra sem infra-estrutura, com a autoconstrução de uma moradia com material provisório como madeira, palha, deixam de ser características predominantes.



**foto 02.**  
Casas em Favela - Belém do Pará. 2002



**foto 03.**  
Casas na Favela Pintasilva (APM) - Santo André. 2000

<sup>5</sup> Analisando a configuração socioespacial, a "periferização do crescimento" na cidade de São Paulo e na RMSP é tratada, entre outros autores, por BOGUS & TASCHNER (2000) e na RMRJ por LAGO (2000).

<sup>6</sup> Enquanto o município de São Paulo apresentou taxa de crescimento anual da população de 0,87% no período de 1991-2000 e de 1,1% no período de 1980-1991, a RMSP apresentou 1,63% e 1,86%, respectivamente, e a região periférica (toda a RMSP excetuando-se a cidade de São Paulo) apresentou 2,81% e 3,21%, respectivamente. Os denominados anéis periféricos da cidade de São Paulo apresentaram taxas de crescimento muito superiores às dos demais anéis e são responsáveis pelo incremento populacional de 95% entre 1980 e 1991 e de 262% entre 1991 e 1996 (BOGUS & TASCHNER, 2000: p. 254).

<sup>7</sup> TASCHNER & VÉRAS (1990) descrevem as mudanças e a evolução das favelas no município de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980. Ver também TASCHNER (1997a; 2001) sobre características e evolução das favelas na cidade de São Paulo e RMSP; PRETECEILLE & VALLADARES (2000) sobre características das favelas no Rio de Janeiro e GUIMARÃES em Belo Horizonte (2000).



As pesquisas do IBGE, assim como vários outros estudos, apontam mudanças.<sup>8</sup> As favelas se adensam, verticalizam e grande parcela das moradias é construída em alvenaria; a imagem do barraco é substituída pelos tijolos aparentes. Aumenta a cobertura por serviços de infraestrutura. A forma de acesso à favela passa a ser preponderantemente pela via do mercado imobiliário informal e o 'comprador', na maioria das vezes, adquire uma moradia já parcialmente construída. Constata-se também a diversidade espacial e social: não são apenas os mais pobres que habitam favelas.

TASCHNER (1997a: 17) aponta que a condição de vida da população de favelas melhorou em função do aumento da cobertura de serviços públicos como água encanada, coleta de esgoto, energia elétrica e coleta de lixo domiciliar. Em 1991, o IBGE registrou que 99,6% dos domicílios de favela na cidade de São Paulo dispunham de energia elétrica, 89,6% de água encanada, 26% de ligação de esgoto e 63,8% de coleta pública de lixo.<sup>9</sup>

A autora lembra que, em que pesem as diferenças regionais, a condição de vida da população brasileira como um todo melhorou. Em 1991, no Brasil, o percentual de domicílios servidos por rede pública de água era de 86%; com instalação adequada de esgoto em zonas urbanas, de 63,6%. Em 1970, esses percentuais eram de 60% e 47,3%, respectivamente. No Estado de São Paulo, 96,4% dos domicílios em zona urbana estavam ligados à rede de água em 1991 (TASCHNER, 1999). Em 2000, 72,05% dos domicílios urbanos contavam com instalação adequada de esgoto (rede ou fossa séptica). (IBGE, 2000)



**fotos 04 e 05.**

Favela Parque São Bernardo - São Bernardo do Campo. 1984/1985



<sup>8</sup> Opt citado.

<sup>9</sup> MARICATO (2001: 27) relaciona a expansão do acesso à rede de água com a evolução positiva dos indicadores de mortalidade infantil e o da esperança de vida ao nascer. Em 1940, o Brasil apresentava a taxa de 149 mortes entre 1000 nascidos vivos antes de atingir um ano de idade e, em 1999, essa taxa caiu para 34,6 mortes.

Cabe ressaltar que, embora se registrem melhorias no atendimento por redes de esgoto nas últimas décadas, a precariedade mantém-se e até mesmo se acentua na última década, em função da falta de investimentos na área de saneamento. Em 1998, 48,9% dos domicílios urbanos não eram atendidos por rede de esgoto e apenas 15% do esgoto sanitário produzido pelos domicílios brasileiros recebiam tratamento (SEDU-PR *apud* MARICATO, 2001: 40).

O estudo realizado pela FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000) apontou uma queda significativa, em números absolutos, na quantidade de domicílios brasileiros que não possuem um padrão mínimo de serviços básicos. Estes eram, em 1991, 17,5% dos domicílios urbanos duráveis e, em 2000, passam a ser 8,3%, sendo que se detectou, por outro lado, uma forte concentração de carência de um único serviço: 79,8% estão nessa situação. O esgotamento sanitário é o serviço responsável pela inadequação da maioria dos domicílios.

As condições sanitárias dentro dos domicílios também apresentaram melhora. Na cidade de São Paulo, em 1973, 65,8% das casas em favela não tinham banheiro e/ou utilizavam banheiro coletivo. Esse percentual reduz-se a 38,5% em 1980 e a 10,9% em 1987, quando se observou que 70,5% das moradias utilizam banheiro individual interno (TASCHNER, 1990: 60). Em 1991, o IBGE registrou a inexistência de sanitário ou existência de sanitário coletivo atingindo 12,6% dos domicílios de favela (TASCHNER, 2001: 53). A FJP (2001) apontou a inexistência de unidade sanitária domiciliar interna em 4% dos domicílios urbanos duráveis brasileiros. Nas regiões metropolitanas o percentual cai para 2,6%.



**foto 06.**  
Favela Tamarutaca - Santo André. 2000



**foto 07.**  
Favela Jardim Salgueiro - Mauá. 2000

Os barracos de madeira são substituídos por construções de alvenaria e aumenta a área construída do domicílio.

“Se, por um lado, o aumento da população favelada em São Paulo é espantoso, de outro não se pode negar que houve uma relativa melhora nas condições de vida: a área construída do domicílio cresceu, em média, de 16,2% em 1973 para 28,9% em 1987; o percentual de domicílios com piso de terra batida desceu de 46,3% para 7,4% e para 4,5% em 1993 (...) em 1973 e em 1980, 1,3% e 2,4% das casas eram de alvenaria; em 1987, 50,5% dos domicílios favelas têm paredes externas em tijolo ou bloco de concreto e, em 1991, 75% das casas são de material durável.” (TASCHNER, 1997a: 17)



**fotos 08 e 09.**

Núcleo Morro Cabritos - Rio de Janeiro. 2002



**foto 10.**  
Favela  
Pedro Américo -  
Santo André. 2000



**foto 11.**  
Favela Naval -  
Diadema. 1987

Apesar da melhoria da qualidade da habitação, que passa a ser construída com material durável e a apresentar unidade sanitária interna, suas condições continuam muito precárias. Embora os indicadores de cômodos/domicílio e área média construída por domicílio melhorem, a análise de pessoas por dormitório revela a precariedade. Cerca de 24,53% dos domicílios apresentavam mais de quatro pessoas por dormitório (TASCHNER, 2001: 52-60). O grande adensamento dos domicílios, somado à inadequação das condições de iluminação e ventilação e segurança das moradias, resulta em habitações insalubres e de grande precariedade.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Em algumas favelas do município de Santo André, como Coréia e Centreville, cerca de 30% dos domicílios possuem três ou mais pavimentos. Cerca de 28% dos domicílios de favela abrigam mais de uma família (SANTO ANDRÉ/CTA, 1999).

Alguns estudos apontam que as favelas são heterogêneas espacial e socialmente e que não são os únicos setores pobres da cidade. PRETECEILLE & VALLADARES (2000), analisando as favelas do Rio de Janeiro, afirmam que nelas habitam alguns indivíduos não tão pobres e “as situações de pobreza urbana extrema são mais frequentes fora das favelas”. TASCHNER (2001: 99) também afirma que as favelas apresentam estrutura social diversificada, dotada de mobilidade e inserção e que “categorias não miseráveis” também se encontram nelas. “O que deve ser lembrado é que a favela é local de moradia também de proporção – embora pequena – da classe média (7,7% dos chefes e 11,16% da população) e da pequena burguesia (3,18% dos chefes e 2,66% da população). Assim, nela habitam alguns setores não tão pobres.”<sup>11</sup>

O espaço da favela também não é um espaço homogêneo. Percebe-se que há espaços diferenciados ocupados por pessoas com diferentes níveis de renda, e que a qualidade das construções corresponde a diferentes níveis de renda e preços de moradia (TASCHNER, 2001: 142).

Outros estudos acusam a existência de mercado imobiliário nas favelas, inclusive com a presença de intermediários e de imobiliárias.<sup>12</sup> ABRAMO (2001: 1578 - 1583) aponta o esgotamento da dinâmica de ocupação de áreas como principal forma de acesso à moradia em favelas e afirma que, nas últimas décadas, o acesso à favela passa a ser preponderantemente pela via do mercado imobiliário informal.



**foto 12.**  
Núcleo Apucarana - Santo André  
Verticalização e adensamento. 2000



**foto 13.**  
Núcleo Salgueiro - Mauá  
Precariedade, insalubridade e adensamento das moradias. 2000

<sup>11</sup> Classe Média (empregados de escritório, supervisores, técnicos, artistas, trabalhadores em saúde, educação, justiça, segurança, Correios) e Pequena Burguesia (pequenos empregadores, comerciantes por conta própria) são categorias socio-ocupacionais construídas por TASCHNER (2001) – projeto RONEX – com dados censitários do IBGE.

<sup>12</sup> Sobre o mercado informal nas favelas, ver AZEVEDO (2000), BALTRUSIS (2000), TASCHNER (1982; 2001), VALLADARES (2000), TASCHNER & VERAS (1990). Sobre o funcionamento do mercado imobiliário nas favelas e a formação de seus preços, é referência o trabalho de ABRAMO (1999, 2001).

O autor revela que os preços imobiliários nas favelas "(...) à primeira vista, são excessivamente elevados quando comparados com as qualificações do imóvel em si mesmo e/ou quando comparados com os preços dos imóveis dos bairros do seu entorno". ABRAMO relaciona a formação dos preços elevados principalmente com o componente auto-referencial<sup>13</sup> do mercado e com a 'liberdade' do direito de construir na favela, que não está subordinada às leis de controle urba-



**foto 14.**  
Núcleo Nova Centreville - Santo André  
Adensamento e verticalização das favelas. 2002

nístico da cidade legal. Comparando com conjuntos habitacionais para abrigar a população de favelas, conclui que a "rigidez da territorialidade do conjunto habitacional" não permite a ampliação da moradia e seu uso como forma de complementação de renda. Essa liberdade de construir compensaria a inexistência de título legal de propriedade. "Assim, teríamos uma relação de troca compensatória entre a garantia do título legal de propriedade no conjunto habitacional e a liberdade de construção na favela" (ABRAMO, 2001: 1583). Por fim, o autor alerta que "a dinâmica de funcionamento e formação de preços apresenta uma grande sofisticação cognitiva e o seu entendimento exige maiores investimentos em pesquisa".



**fotos 15, 16, 17 e 18.**  
Casas à venda em núcleos de favela em Santo André. 2002

MAUTNER (1999) assinala que a incorporação das favelas à cidade ocorre concomitantemente à expansão do capitalismo nesses territórios e que a moradia, resultado da produção de 'valores de uso', transforma-se em 'valor de troca'. Outros autores, como RAMIRES, FIORI, HARMS e MATHEY (1992), tratam do valor de mercado adquirido pelas moradias e identificam o processo como *commodification*.

<sup>13</sup> Para ABRAMO (2001: 1580-1583) o componente auto-referencial estaria relacionado com o "superinvestimento em materiais de construção" nos imóveis, que se torna referência para a formação de preços na favela, independentemente do "valor objetivo" de mercado, e também com a grande assimetria informacional desse mercado.

## 2.2. Tipologia e parâmetros de intervenção

### 2.2.1. Tipologia de intervenções em favela

A classificação tipológica proposta por BUENO (2000:162) traduz a evolução histórica da intervenção do Estado sobre as favelas, iniciada entre as décadas de 1930 e 1940.<sup>14</sup> A autora identifica três tipos principais de política de intervenção: erradicação (remoção ou desfavelamento), reurbanização e urbanização.

Para autora, a ‘urbanização’ seria também a aceitação da favela como fenômeno urbano, mantendo as características do parcelamento de solo e das habitações e a ‘reurbanização’ seria:

“Aceitação da favela enquanto fenômeno urbano, mas não a aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revela, levando à demolição da favela e à reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Este tipo de intervenção, a que denominaremos de reurbanização, também tem sido aplicado em favelas suscetíveis a maré e com problemas de inundação.”

A erradicação, como descrita no primeiro capítulo, é abandonada na década de 1980, pela maioria dos governos, que passa a promover a remoção total da favela apenas quando não é possível consolidá-la, quando, por exemplo, as favelas se localizam sob redes de alta tensão ou sobre aterro sanitário. No entanto, embora predominem as políticas de urbanização (ou reurbanização), a erradicação também é praticada, para atender os interesses do mercado imobiliário. Exemplo é o caso em São Paulo, na década de 1990, da remoção das famílias que habitavam o complexo de favelas Águas Espriadas (FIX, 2001).

Projetos pioneiros de reurbanização, como o projeto de Brás de Pina no Rio de Janeiro, promoveram a demolição das moradias (quase sempre barracos), o reparcelamento da área ocupada e a reconstrução das moradias, resultando num padrão urbanístico mais próximo do existente na cidade.<sup>15</sup> Ressalta-se, entretanto, que são distintas as concepções dos projetos de ‘reurbanização’, que englobam desde intervenções centradas na execução de saneamento até aquelas focalizadas na produção de moradias. No Rio de Janeiro, houve projetos de reurbanização, principalmente nas décadas de 1940 e 1950, que optaram por demolir todos os barracos e reconstruir edifícios de apartamentos nas favelas, colocando a unidade habitacional como preocupação central.<sup>16</sup> Outros projetos de reurbanização, como os desenvolvidos na década de 1980 em Diadema e em São Bernardo do Campo, adotaram soluções de desenhos menos convencionais, com a redução do dimensionamento de vias e lotes, assim como a preservação, quando possível, das construções em alvenaria; a autoconstrução e o financiamento da moradia eram deixados para o próprio morador. Projetos de ‘reurbanização’ também englobam soluções combinadas.

<sup>14</sup> BUENO (2000: 162-206) apresenta um histórico dos partidos urbanísticos de projetos de intervenção em favela.

<sup>15</sup> O projeto Brás de Pina foi desenvolvido pelo escritório Quadra Arquitetos Associados, recebeu apoio da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento em Comunidades) e foi implantado em 1968-69.

<sup>16</sup> O projeto Pedregulho de Reidy, entre outros, trabalhou com essa concepção. (BUENO, 2000: 168).

A escolha da 'reurbanização' como partido urbanístico pode estar relacionada com a falta de aceitação da forma urbana da favela. Sobre esta forma urbana, BUENO (2000: 280-297) chama a atenção para o valor estético, arquitetônico e cultural dos assentamentos de favela e propõe que se resgate a qualidade urbanística da "forma urbana típica da ocupação e edificação paulatinas". Defende que as políticas de urbanização de favelas respeitem ao máximo a forma do assentamento e as edificações existentes.

Compara a forma urbana resultante das favelas urbanizadas a setores de cidades medievais européias e cidades coloniais brasileiras e aponta semelhanças nas soluções e adaptações do tecido urbano. Nessas cidades, lembra, a tecnologia adaptou-se e respondeu à forma urbana.

"Restringindo o olhar às intervenções urbanísticas, vemos que nessas parcelas de cidades européias os serviços de infra-estrutura urbana foram executados sem se questionar a forma urbana existente, deixando-se para as áreas de expansão urbana os novos traçados e parcelamentos de desenho mais regular ou formal preconizados pela Revolução Industrial." (BUENO, 2000: 289)

A discussão sobre o respeito à tipicidade de ocupação merece, a meu ver, ser aprofundada. Entre os projetos de reurbanização que propõem uma intervenção do tipo 'terra arrasada' e aqueles que propõem respeito absoluto pelo existente, pode existir uma gama de alternativas. Questiona-se até que ponto todos os becos, estreitamentos de viela e cantos devam ser preservados quando podem comprometer a segurança dos moradores e consolidar situações inadequadas quanto ao conforto e salubridade das moradias, além de dificultar a manutenção urbana ou até mesmo torná-la mais cara.<sup>17</sup> Queremos enfatizar aqui que não estamos recomendando a adequação dos projetos aos princípios do urbanismo cartesiano e modernista, mas propomos que se realizem análises de custo-benefício, da forma como, por exemplo, propõe o estudo elaborado pelo IPT, "Procedimentos para Tomada de Decisão em Programas de Urbanização de Favelas" (CARVALHO et al., 2002).

A escolha da 'reurbanização' como partido urbanístico nem sempre é resultado da não-aceitação da forma urbana da favela. É comum que condicionantes econômicas/financeiras, fisiográficas, urbanísticas e sociais determinem a escolha deste partido.

No caso das favelas do Dique, em Santos, e de Alagados, em Salvador, a escolha do partido está relacionada com as condições fisiográficas.<sup>18</sup> No caso de Diadema, que será tratado no capítulo três, a escolha do partido urbanístico, 'reurbanização', associa-se, entre outros fatores, à importância dada pela população e governo municipal à garantia da posse de uma fração ideal de terra (lote) aproximadamente igual para todos moradores, o que implicava promover um parcelamento da área. O fato de que, na década de 1980, predominavam construções de madeira nas favelas, contribuiu para viabilizar o partido.

<sup>17</sup> UEMURA (2000: 74) verificou que na favela Santo Lúcia na cidade de São Paulo, urbanizada no âmbito do programa Guarapiranga (Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga), os moradores fecharam com portões todas as vielas estreitas e sem saída.

<sup>18</sup> Sobre a urbanização de Alagados ver HEREDA (1991) e sobre a urbanização da favela do Dique ver BLANCO JR. (1998).



**figura 03.**  
Projeto de  
reurbanização da  
Favela Alagados -  
Salvador.  
década de 1980



**foto 19.**  
Favela Alagados -  
Salvador.  
década de 1980



**fotos 20, 21 e 22.**  
Favela do Dique -  
Santos.  
década de 1990



Em outros casos, quando se promove a verticalização com a construção de edifícios de apartamentos, a escolha da 'reurbanização' pode ainda estar relacionada com o alto adensamento da favela e a necessidade ou conveniência de manter a maioria da população no local. No município de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina (1989/92), propôs-se a verticalização das favelas quando estas apresentavam alta densidade e localizavam-se em áreas centrais e valorizadas da cidade. O núcleo Água Branca e um setor da favela Heliópolis são apontados por BUENO (2000: 181) como exemplos desse tipo de intervenção.





**figura 04.**  
Projeto do Conjunto Habitacional  
Minas Gás - São Paulo. 1992



**foto 23.**  
Urbanização da Favela  
Minas Gás -  
São Paulo. 1992



**foto 26.**  
Urbanização da Favela Água Branca -  
São Paulo. 1992



**fotos 24 e 25.**  
Conjuntos Habitacionais  
Delamare/Heliópolis -  
São Paulo. 1992

BUENO (2000) lembra que esses tipos de intervenção, embora tenham uma seqüência histórica, convivem no tempo e no espaço. "Atualmente, em função de condições fisiográficas específicas e de interesses contraditórios relacionados ao espaço urbano, há cidades adotando, ao mesmo tempo, remoção, erradicação, demolição e reconstrução, e a urbanização integral de favela".

De fato, a maioria dos municípios estudados adota simultaneamente soluções de 'reurbanização' e de 'urbanização', ou, o que é mais comum, combinações destas. Para exemplificar, no município de Santo André, no âmbito do mesmo programa de urbanização UI (Urbanização Integral), encontramos os três partidos urbanísticos e variações destes. A favela Sacadura Cabral foi 'reurbanizada' para equacionar os problemas de inundação, que atingiam cerca de 75% da área do núcleo. A fim de eliminar a situação, executou-se um alteamento mediante a construção de um aterro e a substituição do tecido urbano da área (fig.07).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ver DENALDI, SAMPAIO & GÓIS (2000) e DENALDI & OLIVEIRA (1999).

A favela Capuava está sendo 'urbanizada' praticamente sem alterar a tipologia de ocupação existente (fig. 05). Se tomarmos ao pé da letra os conceitos apresentados, as favelas Tamarutaca e Quilombo apresentam setores 'urbanizados' e setores 'reurbanizados'. Na favela Tamarutaca promoveu-se um novo parcelamento, mantendo a maioria das construções de alvenaria existentes, mas viabilizando simultaneamente a abertura e melhoramento de viário, promovendo, para tanto, a demolição, o reparcelamento e a reconstrução de muitas moradias (fig. 06).<sup>20</sup> Em todos os casos, para promover a 'urbanização' ou 'reurbanização', foi necessário eliminar situações de risco e promover o desadensamento das favelas para melhoria ou abertura de viário; para isso, cerca de 18% das famílias foram removidas para novas unidades habitacionais, construídas fora da favela. No município de Santo André, o projeto urbanístico do complexo Jardim Irene prevê a verticalização de setores da favela com a construção de novas moradias e "urbanização" de outros, preservando a tipicidade de ocupação.

Cabe ressaltar que, mesmo dentro do partido da 'urbanização', propõem-se soluções diferenciadas. Denomina-se 'urbanização' desde um conjunto de intervenções pontuais para melhorar as condições de saneamento e acessibilidade das favelas, até projetos que incorporam estratégias de integração da favela com o bairro, de recuperação ambiental de sub-bacias hidrográficas e complementação da urbanização de áreas mais amplas ou, ainda, que se inserem no âmbito de estratégias mais amplas de combate à exclusão social.

Outros autores e instituições diferenciam os tipos de política de urbanização a partir de seus componentes, valorizando a estratégia de integração das intervenções físicas com outros programas sociais e a articulação da intervenção com as propostas de gestão urbana.



**figura 05.**  
Projeto de 'urbanização' do Núcleo Capuava - Santo André

<sup>20</sup> Entendemos por 'relocação' o deslocamento da família de um local para outro dentro da própria área da favela com a construção de uma nova unidade habitacional ou a simples reconstrução do 'barraco'. Por remoção compreendemos seu reassentamento em outra área (alojamento, loteamento ou conjunto habitacional) localizada fora da favela.



figura 06.  
Projeto de 'urbanização' do Núcleo Tamarutaca - Santo André.

Nesta direção, BRAKARTZ (2002:39), analisando experiências internacionais de urbanização de assentamentos informais, aponta dois tipos principais de urbanização: 'programas de regularização da propriedade' e 'programas integrados de melhoramentos de bairro'. Os programas de regularização estariam voltados para a regularização da propriedade da terra nos assentamentos informais, além de promover a melhoria da infra-estrutura urbana e das moradias. Os programas de melhoramento de bairros combinariam a melhoria da infra-estrutura dos assentamentos informais com a prestação de serviços sociais por meio de ação integrada e multissetorial. O programa de melhoramento de bairros é recomendado pelo autor como uma das "estratégias de superação da pobreza urbana", uma vez que buscam, além da melhoria habitacional, "a solução integrada às múltiplas carências enfrentadas pelos pobres".

Também nesta direção, a PSA adota uma classificação que busca diferenciar as intervenções a partir de seus componentes. Para tanto, classifica os núcleos de favela em núcleos 'consolidáveis' e 'não consolidáveis' e adota como principais tipos de intervenção: remoção, urbanização e urbanização integrada. Os núcleos 'não consolidáveis' são objeto de intervenção do tipo 'remoção' e reassentamento em novas áreas. Os núcleos 'consolidáveis' são objeto de intervenções de urbanização ou urbanização integrada (UI) (SANTO ANDRÉ, 1998, 1997).



figura 07.  
Projeto de 'reurbanização' do Núcleo Sacadura Cabral - Santo André

O núcleo 'consolidável' é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infra-estrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parcela das famílias moradoras. E núcleo "não consolidável" é aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como por exemplo, os que se localizam sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*.

Neste caso, a 'urbanização' compreende a provisão de infra-estrutura completa e execução de obras voltadas para a eliminação de situações de risco, regularização fundiária, melhoria do sistema viário. A urbanização integrada compreende as intervenções por meio de ações integradas e multidisciplinares, tanto para promover a melhoria das condições de habitação e a integração da favela à cidade, como para tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda. A unidade de planejamento e intervenção das ações físicas não necessariamente precisa se ater aos limites da área ocupada pela favela.

Em ambos os casos, os projetos de urbanização podem envolver a construção de novas moradias, tanto no núcleo de favela como fora deste, para equacionar situações de risco ou de alta densidade.

Muitas vezes, os municípios se vêem obrigados a adotar diferentes modalidades de urbanização para responder ao problema da limitada capacidade municipal de investimento frente à necessidade de tratar situações emergenciais e de grande precariedade habitacional. Em geral, pode-se considerar que tanto a urbanização como a urbanização integrada (UI) podem ser executadas gradualmente ou em curto espaço de tempo, integralmente, como denominam muitos governos municipais, como o de Santo André.

A urbanização gradual (ou parcial) consiste na execução de melhorias ao longo de muitos anos. Trata-se da urbanização parcial, de setores da favela, ou da somatória de intervenções pontuais realizadas pela população e pelos governos que, com o passar dos anos, acabam resultando na sua consolidação. As intervenções executadas podem ou não ser orientadas por um plano geral de urbanização. Em função de condicionantes financeiras, sociais e políticas, a urbanização gradual é a modalidade que mais tem sido adotada pelos governos municipais.

Considerando, como mencionado anteriormente, que o conceito de urbanização (ou reurbanização) de favelas engloba diferentes tipos e modalidades de intervenção, defende-se a necessidade de definir também os padrões de qualidade urbanística e habitacional alcançados. Pode-se identificar três padrões de qualidade de urbanização (padrão urbanístico):

**fotos 29 e 30.**

'Urbanização Gradual' no Jardim Oratório - Mauá. 2000



**foto 27.**

'Intervenção Pontual' no Núcleo São Bernardo: implantação de rede provisória de água e esgoto - Santo André. 2000



**foto 28.**

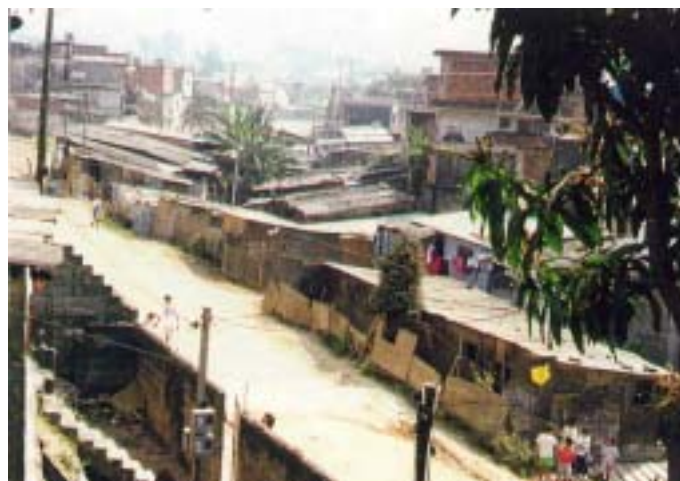
'Intervenção Pontual' no Sítio dos Vianas: construção de muro de arrimo - Santo André. 2002



- padrão mínimo de urbanização: implantação de redes de água e de esgoto, drenagem e eletrificação, com soluções de coleta de lixo e melhoria da acessibilidade, além de recuperação das áreas de risco;

- padrão intermediário de urbanização: somaremos à eliminação de situações de risco e à implantação de infra-estrutura a provisão de equipamentos urbanos (praças, centro comunitário, escola, creche), a readequação do viário e intervenção no entorno, quando necessário, buscando solucionar questões ambientais ou deficiências de estrutura urbana;

- padrão alto de urbanização: soma-se à adequação da densidade com definição de parcelamento, com a grande maioria dos lotes tendo tamanho igual ou superior a 44 m<sup>2</sup>, a eliminação de situações de insalubridade e insegurança das moradias, a readequação do viário para permitir acessibilidade a todas as moradias, adotando o padrão de vias com largura superior a dois metros, ou vias de pedestre que distem menos de 60 metros de uma via de veículos, e a promoção da regularização fundiária.



**fotos 31 e 32.**  
Favela Santa Sofia antes e depois da urbanização - Diadema. 1993/1996



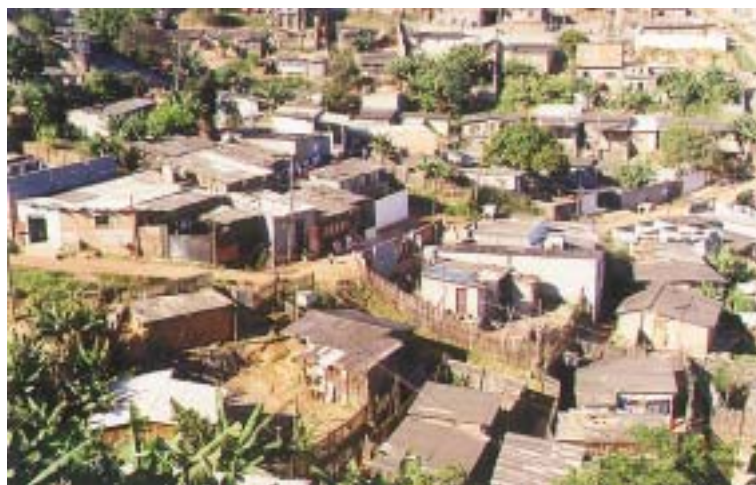
**fotos 33 e 34.**  
‘Urbanização Integrada’  
no Núcleo Calux -  
São Bernardo do Campo. 2000



**foto 35.**  
Núcleo Jardim Salgueiro - Mauá:  
favela parcialmente urbanizada



**fotos 36 e 37.**  
Núcleo D.E.R. -  
São Bernardo do Campo:  
antes e depois da urbanização



**fotos 38, 39, 40 e 41.**  
Núcleo Jardim Oratório - Mauá:  
favela parcialmente urbanizada, com trechos  
dotados de toda infra-estrutura e  
outros sem nenhum tipo de intervenção

### 2.2.2. Parâmetros para a elaboração de projetos urbanísticos

Para viabilizar a urbanização de favelas, os governos vêm adotando parâmetros projetivos que diferem dos praticados no restante da cidade legal. BUENO (2000) afirma que já temos no Brasil uma “sistemática de procedimentos técnicos e operacionais” para intervir em favelas.

Vários governos municipais e instituições de ensino e pesquisa produziram propostas de métodos de intervenção, normatização e parâmetros projetivos. Destacaremos a seguir algumas destas propostas e parâmetros projetivos desenvolvidos.

O CEPAM (FUPAM: 1982;1983) produziu os seguintes estudos: ‘Estudo de normas legais de edificação e urbanismo adequado às áreas de assentamentos subnormais ou de baixa renda’; ‘Normas legais de edificação e urbanismo em favela’, apresentando padrões mínimos de lote, vias, e de distância entre edificações. A Prefeitura de São Paulo (1989/92) produziu um conjunto de normas, orientações e especificações para a elaboração de projetos e contratação de obras, tais como o Caderno de Encargos para desenvolvimento de projetos de saneamento e drenagem e o caderno ‘Especificações de obras em favelas e formas de medição e pagamento’ (SÃO PAULO, 1992).<sup>21</sup>

BUENO (2000: 316-341) elaborou recomendações para o desenvolvimento de projetos e obras de favela incluindo parâmetros projetivos e de manutenção urbana. Destaco a recomendação de que o diagnóstico e a proposta de intervenção extrapolem os limites da favela e que seja analisado o interesse urbano do restante da cidade na urbanização de cada favela. Para tanto, a autora propõe que a unidade de planejamento seja a sub-bacia hidrográfica ou setores urbanos onde a favela se insere e que a “urbanização de uma favela deve fazer parte de um conjunto de intervenções visando complementar a urbanização de áreas mais amplas”.

Várias propostas metodológicas valorizaram a produção de diagnóstico integrado dos assentamentos.<sup>22</sup> A complexidade da intervenção, os agentes envolvidos e o alto grau de interdependência das variáveis envolvidas (urbanística-ambiental, jurídica-legal, social, política) exigem uma abordagem integrada e interdisciplinar. Uma das propostas formuladas para apoiar a elaboração de diagnósticos é o SIM – Sistema de Informações Integradas, elaborado pela empresa Diagonal e CAD 126, com o apoio da Universidade de Bolonha e do UN-HABITAT. O sistema, utilizando tecnologias informatizadas (geo-referenciamento de dados), organiza uma base de dados quantitativos e qualitativos para cada uma das variáveis, a fim de embasar o diagnóstico. Como subprodutos são também produzidas cartas-síntese: “síntese de infraestrutura, risco, da qualidade das casas e áreas dos domicílios e lotes, renda” (MELLO et al., 1995).

<sup>21</sup> Ver também MORETTI (1997), que desenvolveu recomendações para parcelamento e execução de infra-estrutura em empreendimentos habitacionais.

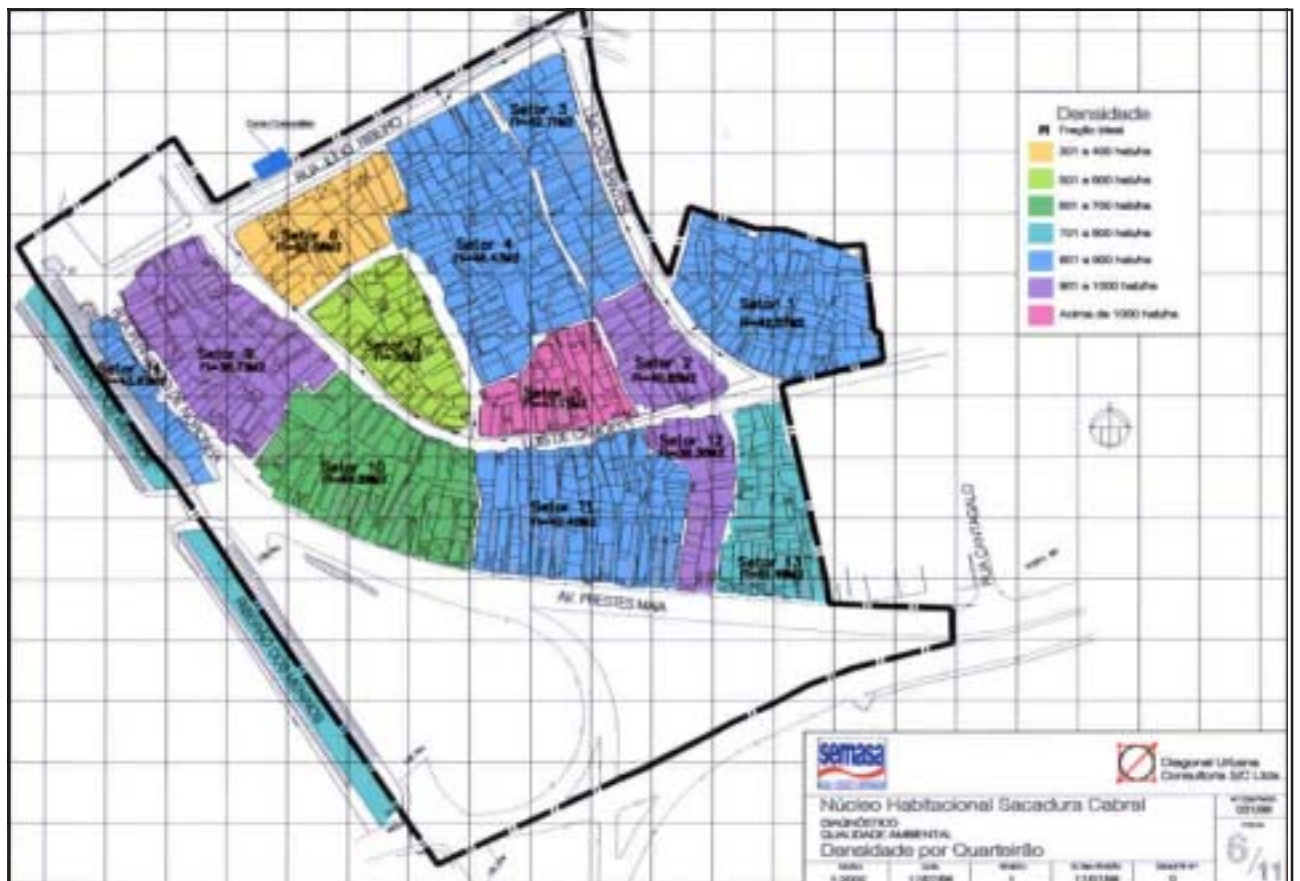
<sup>22</sup> BUENO (2000: 320-323); MELLO et al. (1995), SANTO ANDRÉ (2000), RIO DE JANEIRO (1996), entre outros.





figuras 08 e 09.  
 Núcleo Sacadura Cabral - Santo André:  
 Cartas Temáticas: Diagnósticos de Qualidade Ambiental Risco de Inundação  
 Qualidade dos Domicílios - consolidação das habitações  
 Elaborado pela Consultoria Diagonal Urbana , 1998





figuras 10 e 11.  
 Núcleo Sacadura Cabral - Santo André:  
 Cartas Temáticas: Densidade por Quarteirão  
 Renda dos Chefes de Família  
 Elaborado pela Consultoria Diagonal Urbana . 1998



O LABHAB-FAUUSP (1998-1999) desenvolveu uma importante pesquisa, intitulada "Parâmetros para urbanização de favelas", que analisou os resultados da urbanização de oito favelas em cinco cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Diadema, Goiânia e Fortaleza.<sup>23</sup> A pesquisa avaliou os aspectos técnicos e tecnológicos das obras de urbanização de favelas, tendo como referência os indicadores de replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade e como objetivo discutir um conjunto de recomendações para urbanizar favelas.<sup>24</sup>

A pesquisa desenvolvida pelo LABHAB revelou o alto grau de satisfação dos moradores com a urbanização executada e o potencial dos projetos de urbanização estudados como instrumento de recuperação da qualidade ambiental urbana. Observou-se que esses projetos foram desenvolvidos com grande flexibilização dos parâmetros urbanísticos.

Os projetos analisados buscaram criar um sistema de acesso para veículos e de integração viária com o bairro. Adotou-se largura mínima de vias não convencionais: via carroçável de cinco metros, vias exclusivamente para pedestres, trechos em rampas e escadarias. A distância máxima encontrada entre as casas e uma via de veículos é de 100 metros, sendo que a pesquisa aponta que o grau de insatisfação dos moradores aumenta quando esta distância é superior a 50 metros, embora sejam toleradas distâncias de até 60 metros. O coeficiente de aproveitamento dos 'lotes' ficou próximo de dois e as taxas de ocupação, de 100%, o que indica alto adensamento.

SOUZA (2002) apresenta um procedimento de avaliação de desempenho das vias em projetos de urbanização de favelas, comparando desempenhos de vias e impactos gerados por diferentes alternativas de projeto. Esse tipo de procedimento é ferramenta importante para definir parâmetros de projeto, porque levanta benefícios e impactos de cada alternativa. Na maioria das vezes, o aumento da qualidade de intervenção, nesse caso melhorando o desempenho do sistema viário, exige um aumento do número de remoções de famílias e, portanto, implica investimento e impacto social maiores.

BUENO (2000: 245-256) compara os valores de densidade de conjuntos habitacionais estudados com os valores de favelas pesquisadas e encontra tanto valores superiores como inferiores. As densidades de favelas oscilam de 89 hab/h no Jardim Conquista, em Goiânia, a 1.193 hab/h (ou 881 contando com equipamento) na Ladeira dos Funcionários/Parque São Sebastião, no Rio de Janeiro, e 881 hab/h no Jardim Esmeralda, em São Paulo.

A área média das unidades habitacionais construídas nas favelas pesquisadas varia de 51 m<sup>2</sup> em Vila Olinda (Diadema) a 75 m<sup>2</sup> em Jardim Dom Fernando (Goiânia). BUENO (2000: 265) compara o tamanho das moradias (área construída em metros quadrados) e o número de pessoas por domicílio nas favelas pesquisadas com outras situações de habitação popular e conclui que a área construída média nas favelas da amostra é superior à dos outros casos. À exceção de Goiânia, a mediana dos lotes foi encontrada entre 41,5 m<sup>2</sup> e 90,8 m<sup>2</sup>.

<sup>23</sup> A pesquisa foi financiada pela Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) e pela CEF (Caixa Econômica Federal) e também apoiada pela FUPAM; a coordenação geral da pesquisa foi da Prof. Dra. Erminia Maricato e a coordenação técnica da Profa. Dra. Laura Bueno. Resumo dos resultados da pesquisa é apresentado por BUENO (2002).

<sup>24</sup> Sobre o conceito de replicabilidade, sustentabilidade e adequabilidade ver LABHAB (2000) e BUENO (2002). Sobre o conceito de sustentabilidade ver também PEQUENO (2001: 26-41).

Os dados coletados mostram que a área construída média da unidade nas favelas pesquisadas é superior à de outros casos, inclusive conjuntos habitacionais. Quanto à quantidade de pessoas por domicílio, os números se aproximam. Não se alcança o índice preconizado de 15 m<sup>2</sup> de área construída por habitante (BUENO, 2000).

BUENO (2000) observa que os projetos de saneamento básico apresentam características convencionais. “Esse fato, percebido pela pesquisa, reforça a tese de que nos projetos de saneamento, o fundamental não é a opção tecnológica convencional ou não. O mais importante é a adequabilidade da solução adotada, frente à realidade física e institucional do local”. BUENO (2000: 182 – 191) analisa o desenvolvimento de novos padrões de infra-estrutura básica e soluções tecnológicas de saneamento para viabilizar a consolidação da favela.

Os parâmetros adotados para promover a urbanização de favelas resultam em distintos padrões e custos de urbanização, assim como possibilidades de regularização fundiária.

Estudo desenvolvido por técnicos do IPT (CARVALHO et al., 2002) analisa procedimentos para tomada de decisão em Programas de Urbanização de favelas, baseados no estudo e comparação de diferentes alternativas de intervenções, com a adoção de diferentes parâmetros e padrões urbanísticos e seus respectivos custos.

O método proposto consiste em levantar o diagnóstico da situação inicial da favela, formular alternativas de intervenção (correspondentes a diferentes padrões de urbanização) e analisá-las comparativamente. Para o desenvolvimento do estudo, foi eleito o núcleo Parque Amélia/Santa Margarida, que foi objeto de urbanização no âmbito do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, adotando-se como referência o levantamento de custos e padrões urbanísticos realizado no conjunto de favelas urbanizadas no município de São Paulo, no âmbito do referido programa.

O estudo considerou inadequados os seguintes indicadores urbanísticos associados à área de sistema viário:

- Setores em que o lote equivalente médio é inferior a 45m<sup>2</sup>;
- Vias de largura inferior a dois metros ou de dois a quatro metros, distando mais de 60 metros de uma via de veículos.

Consideraram-se as seguintes alternativas de intervenção:

**“Alternativa 1:** visa basicamente à implantação de redes de água e de esgoto, mesmo que em condições mínimas de desempenho, à acessibilidade a todas as moradias, e à recuperação das áreas de risco.

**Alternativa 2:** visa atender aos objetivos da primeira proposta de intervenção, somando-se a eles a requalificação do sistema viário do núcleo, com base nos critérios estabelecidos no item de caracterização do sistema viário existente.

**Alternativa 3:** visa à implantação de sistemas de saneamento básico, ao controle das áreas de risco e à adequação do sistema viário existente, da forma como foi contemplado pela segunda alternativa, somando-se, porém, medidas de adequação da densidade de ocupação do núcleo, para que esta se enquadre nos critérios propostos na caracterização da densidade de ocupação. No caso da favela em estudo, a proposta se baseia na remoção extensiva das famílias de áreas cujo lote equivalente médio seja menor que 45 m<sup>2</sup> por edificação, resultando em espaços livres a serem utilizados para relocação de unidades habitacionais.

**Alternativa 4:** tem por objetivo atender às medidas estabelecidas pela alternativa 3 e, complementarmente, atender às restrições legais, visando à regularização fundiária do núcleo favelado. No caso do Parque Amélia/Santa Margarida, impõe-se somente a restrição da Lei Federal n.º 6.766 (1979), relativa às faixas não edificáveis ao longo de cursos d'água. Como foi visto, essa faixa deve ser de no mínimo 15 metros de cada lado, o que impõe a remoção de todas as famílias que estejam nela situadas, além daquelas que sofreram remoção nas alternativas anteriores.

**Alternativa 5:** objetiva o total reordenamento físico do núcleo, com demolição de toda a estrutura existente, readequação física e construção de novas unidades habitacionais, visando também à regularização fundiária. Na favela Parque Amélia/Santa Margarida, a tipologia habitacional adotada para substituição é o prédio de quatro andares; ainda, a única restrição legal atendida é aquela imposta pela Lei n.º 6.766/79, tal como a Alternativa 4." (CARVALHO et al., 2002: 26-29)

A Tabela 3 apresenta os resultados urbanísticos e custos por família obtidos em cada uma das alternativas. O estudo demonstra que diferentes padrões de urbanização (e parâmetros de projeto) resultam em diferentes custos de urbanização. E trata-se de diferentes tipos de intervenção, todos denominados de 'urbanização', mas apresentando diferentes resultados.

**Tabela 03.**  
**Alternativas de Urbanização do Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida:**  
**custo por família e resultados urbanísticos**

Descrição	Alternativas				
	1	2	3	4	5
Área de sistema viário (%total)	4,4	12,5	14,5	16,3	27,7
Área institucional e/ou verde (%total)	3,4	5,6	5,6	22,3	22,3
Área edificada (%total)	53,8	51,3	54,3	45,9	50
Remoções previstas (família)	23	83	238	362	736
Número de relocações (famílias)	0	0	176	112	544
Reassentamento (famílias)	23	83	62	250	192
<b>Custo total</b>	<b>2.322,84</b>	<b>6.582,52</b>	<b>9.957,17</b>	<b>17.260,70</b>	<b>26.535,32</b>

fonte: CARVALHO et al (2002)

**figura 12.**  
Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo  
Alternativa 1: saneamento básico e controle de riscos












**figura 13.**  
Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo  
Alternativa 2: saneamento básico, controle de riscos e adequação do sistema viário

**figura 14.**  
Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo  
Alternativa 3: saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade



**figura 15.**  
Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo  
Alternativa 4: saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade e atendimento à Lei Federal n.º 6.766/79

-  Córrego
-  Viário Existente
-  Viela/caminho consolidado
-  Área protegida pela Lei n.º 6.766/79
-  Creche existente
-  Limite da favela
-  Moradias removidas
-  Moradias existentes não removidas
-  Praça projetada

Elaboração: CARVALHO et al (2002)

O estudo é um alerta para quem busca definições de custo de urbanização e padronização de soluções e parâmetros urbanísticos. Os custos de urbanização estão relacionados com as características fisiográficas específicas de cada núcleo e com os parâmetros de projeto adotados, que, por sua vez, resultam em diferentes patamares de qualidade de moradia, possibilidades de regularização, recuperação ambiental e regularização fundiária.

Outra reflexão importante diz respeito à possibilidade de traçar normas únicas. Uma determinada alternativa de intervenção pode se mostrar viável para um núcleo e inviável para outro, dependendo das características específicas, assim como dos impactos e custos resultantes. Apesar da importância do tema, pouco se tem apropriado e sistematizado sobre as soluções tecnológicas e urbanísticas executadas, seus custos e a qualidade de projeto resultante.

Parece importante que a tomada de decisão seja orientada pela análise das alternativas de intervenção e dos custos e benefícios resultantes, tanto para os moradores de favela como para a cidade.

### **2.3. Parâmetros para análise das políticas municipais estudadas**

Na análise das políticas municipais estudadas, enfocamos os parâmetros abaixo relacionados, que privilegiam os aspectos urbanísticos e de gestão. Minha experiência profissional e a pesquisa 'Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas' (LABHAB, 1999) foram importantes referências para a escolha desses parâmetros.

São parâmetros para a análise das políticas municipais de urbanização de favela estudadas:

A – os resultados alcançados em termos de:

- Abrangência de atendimento (número de favelas urbanizadas e percentuais da população municipal de favela atendida);
- Regularização fundiária (número de favelas com regularização concluída e número de famílias atendidas);
- Cobertura das favelas urbanizadas por serviços de manutenção e controle urbano;
- Melhoria das condições de habitação (acesso a moradia adequada);
- Recuperação urbanística e ambiental da favela e cidade;
- Democratização da gestão municipal – setor habitacional;

B – Grau de integração da política habitacional com a política urbana e ambiental;

C – Capacidade (institucional e financeira) de o governo municipal promover a urbanização de favelas e reaplicar as soluções de urbanização integral para o conjunto das favelas existentes na cidade.

A definição desses parâmetros incorpora conceitos polêmicos e complexos adotados aqui como simples 'tradução de preocupações', que devem orientar a análise das experiências estudadas. Não aprofundaremos a discussão desses conceitos, mas tentaremos explicitá-los.

Entendemos que os programas de urbanização devem promover a melhoria das condições de habitação nas áreas degradadas, recuperando-as ambientalmente e tratando-as como parte de setor da cidade ou micro-bacias hidrográficas, como também sugerem BUENO (2000) e MARICATO (2001: 79). A maioria das favelas ocupa áreas frágeis do ponto de vista ambiental, como encostas, fundos de vales (beira de córregos), APMs. Essa ocupação traz conseqüências negativas para a cidade como um todo. MORETTI (2000) lembra que a cidade como um todo sofre efeitos indiretos quando ocorrem, por exemplo, inundações. Outros efeitos são a contaminação dos cursos d'água e a dificuldade de obter água superficial de boa qualidade. O autor recomenda a execução de projetos e programas integrados de recuperação e qualificação de bairros, que venham abranger um determinado setor da cidade, incluindo ações de captação e tratamento de esgoto, recuperação e tratamento paisagístico de fundos de vale, recuperação de micro-bacias hidrográficas, além de prevenção de riscos geotécnicos.

Sobre o conceito de replicabilidade:

“A replicabilidade diz respeito à possibilidade de aplicação de uma dada solução em outras situações concretas, e à possibilidade de se adaptar a alternativa técnica a outras situações. A replicabilidade diz respeito, portanto, à construção de soluções específicas para favelas que possam ser utilizadas em outros núcleos. Como as situações de favela são muito específicas, muitas vezes o máximo de replicabilidade possível está no estabelecimento de parâmetros locais para o programa que possam ser usados com adaptações para outros programas. Isso é muito importante, portanto, para o futuro da urbanização de favelas como política pública, de forma a reduzir o componente artesanal que tem marcado os programas de urbanização de favelas até o momento presente.” (LABHAB, 1999: 10)

Para nossa análise, adiciona-se que a replicabilidade relaciona-se com a possibilidade de aplicação de uma determinada alternativa de urbanização (tipo de intervenção) à maioria das favelas existentes num determinado município.

O conceito de moradia adequada é muito complexo e impreciso. TASCHNER (1982) lembra que moradia adequada não significa o mesmo para cada segmento da sociedade e para cada momento histórico, e pode se diferenciar de um país para outro, de região para região e, principalmente, no tempo. O conceito está relacionado ao estabelecimento de padrões mínimos de habitação, que também não podem ser traduzidos em normas aplicáveis a qualquer país, região, clima, cultura e economia.<sup>25</sup>

A autora discute que o conceito de habitação adequada envolve no mínimo a unidade habitacional (unidade domiciliar) e o seu 'habitat', entendido como a relação do domicílio com “a teia de relações sociais, serviços, instituições que compõem a paisagem cultural, a integração na trama urbana, serviços de infra-estrutura e equipamentos sociais” (VERAS, 1980: 259 – *apud* TASCHNER, 1982: 259).

<sup>25</sup> TASCHNER (1982: 173) lembra que este conceito de mínimo resultou tanto na adoção de padrões ambiciosos como no estabelecimento de normas mínimas para a redução de custos de urbanização. A autora também apresenta comparações entre normas e padrões para exemplificar sua relatividade por lugar e período. (1982: 184-189)



Para efeito da análise deste trabalho, 'moradia adequada' em favelas urbanizadas envolve a unidade domiciliar e o seu habitat.<sup>26</sup> Em relação ao domicílio, consideramos adequados aqueles que apresentam níveis mínimos de segurança, durabilidade, salubridade e tamanho.<sup>27</sup> Destacamos alguns dos padrões (ou indicadores) considerados mínimos (por domicílio):

- Estar sendo atendido por redes de água e esgoto e eletrificação;
- Presença de serviços públicos de coleta de lixo;
- Presença de unidade sanitária domiciliar interna;
- Localização defronte a uma via de veículos ou a uma distância desta superior a 60 metros;
- Condições satisfatórias de conforto e salubridade, e ventilação e iluminação adequadas;
- Lote com área igual ou superior a 44m<sup>2</sup>, possibilitando uma área construída, mesmo que gradativamente, que comporte um dormitório para no máximo três pessoas;
- Ausência de risco geotécnico.

O referencial de tamanho mínimo de lote e unidade habitacional, e área construída por habitante, é utilizado neste trabalho para discutir o adensamento das favelas e o alto índice de ocupação e utilização e, muitas vezes, a elevação dos 'lotes' resultante do processo de urbanização de favelas. Mas é polêmica a definição de área construída mínima por habitante. Muitos são os estudos e as tentativas de quantificação e qualificação do espaço habitado e de definição de parâmetros mínimos. TASCHNER (1982) apresenta uma revisão bibliográfica da evolução histórica das normas e leis que tratam da mensuração das condições habitacionais. Sobre a quantificação do espaço habitável adequado, levanta definições de diferentes mínimos recomendados por diversas organizações: 60 m<sup>2</sup> de superfície mínima habitável para uma família média de cinco a seis pessoas, defendido pela União Panamericana (1954), ou 15 m<sup>2</sup> por pessoa, recomendado pela OMS. Sabe-se que a maioria das unidades domiciliares em favelas e conjuntos habitacionais não atinge esses patamares. A área média construída das unidades habitacionais em conjuntos habitacionais de interesse social não supera 45m<sup>2</sup>. O referencial adotado para a distância entre o domicílio e uma via de veículo foi recomendado nos estudos elaborados pelo IPT (CARVALHO et al., 2002) e pelo LABHAB-FAUUSP (1999).<sup>28</sup>

Como mencionado anteriormente, a discussão de moradia adequada e de padrões mínimos é muito complexa e, embora de grande importância, é aqui lembrada apenas como referência na tentativa de caracterizar melhor as intervenções que vêm sendo produzidas pelos governos municipais, lembrando que o objeto central desta tese é a análise específica não dos projetos, mas das políticas e programas de urbanização.

<sup>26</sup> A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2001) conceitua como inadequados os domicílios carentes de infra-estrutura, com adensamento interno excessivo (mais de três moradores por dormitório), com inadequação fundiária, inexistência de unidade sanitária domiciliar interna e com inadequação em função da depreciação.

<sup>27</sup> Ver TASCHNER (1982),

<sup>28</sup> O CEPAM (FUPAM: 1982) recomendou que a distância máxima de uma via de veículo a ser percorrida pelo pedestre não seja maior que 50 metros.

### 3. A Década de 1980: iniciativas pioneiras de urbanização e regularização de favelas



### 3. A Década de 1980: Iniciativas Pioneiras de Urbanização e Regularização de Favelas

Neste capítulo, será retomada a discussão da evolução da ação do Estado sobre as favelas, iniciada no primeiro capítulo. Serão discutidas as políticas municipais pioneiras de urbanização de favelas desenvolvidas no início da década de 1980 como parte integrante da política municipal de habitação. Para tanto, foram eleitas duas experiências municipais: o PREZEIS (em Recife), com foco no sistema de gestão e estabelecimento de legislação urbanística específica, e o Programa de Urbanização de Favelas de Diadema, com foco no reconhecimento da posse da terra, promoção de parcelamento e infra-estrutura nas favelas.

#### 3.1. As iniciativas municipais

As décadas de 1960 e 1970 se definem como um período de estratégias ambíguas em relação à favela. No Rio de Janeiro, por exemplo, convivem no período a CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – 1968/1971), criada com o objetivo de urbanizar favelas, e a CHISAM, voltada para a sua remoção.

Nesse período, as políticas predominantes de erradicação convivem com a execução de melhorias (intervenções pontuais) nas favelas e com experiências de urbanização que não constituem alternativas de políticas públicas de habitação. Como exemplos, há o caso da experiência da urbanização da favela de Brás de Pina, vitória da mobilização popular contra a remoção, e também o da urbanização de favelas no Rio de Janeiro pela CODESCO (Companhia para o Desenvolvimento da Comunidade).

Nesse período, várias fundações e organizações não-governamentais de naturezas distintas foram criadas com o objetivo de trabalhar com favelas.<sup>1, 2</sup> Suas ações foram diversificadas, indo desde intervenções pontuais, como a construção de uma igreja ou a promoção de cursos de alfabetização, até a promoção de urbanização ou remoção de favelas com a construção e o financiamento de moradias. Foram pautadas em objetivos religiosos, políticos (contenção do comunismo), assistencialistas e até mesmo baseadas em propostas de reformas de base.

Nos anos 1980, muitos governos municipais estruturaram políticas de urbanização e regularização de favelas respeitando a tipicidade de sua ocupação e propondo sua consolidação como espaço definitivo de moradia.<sup>3</sup> É a partir desse período que são inauguradas as políticas públicas de urbanização de favelas que vão além de projetos alternativos ou de experiências isoladas.

Essas ações se desenvolvem no contexto da redemocratização do país, período da abertura política, com o fim da ditadura militar. Coincidem com o momento de fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, quando o tema do acesso à terra urbana torna-se uma de suas mais importantes reivindicações. A ação do movimento de favelas, apoiada pelo setor progressista da Igreja Católica e por outros setores da sociedade civil, era feita no sentido de conquistar o reconhecimento do direito dos favelados à permanência na terra que ocupavam.

No início dos anos 1980, duas cidades brasileiras, Recife e Belo Horizonte, são pioneiras no estabelecimento de legislação municipal visando promover a urbanização e a regularização de favelas, e enfatizam a regularização da posse da terra. As legislações de parcelamento e uso do solo passam a reconhecer a existência das favelas e a prever sua consolidação mediante a adoção de padrões urbanísticos diferenciados dos aplicados à cidade formal. Também são aplicados instrumentos buscando reconhecer a posse da terra, como a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) e o Usucapião coletivo. Em 1983, o governo municipal de Belo Horizonte institui o PROFAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas); em 1983 e 1987, o governo municipal de Recife institui as ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e o PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS), respectivamente.

Muitos autores consideram que os instrumentos foram precursores de legislações que buscam garantir a função social da cidade.<sup>4</sup> Para MARINHO (1999:11), "(...) antecipa os principais instrumentos que foram mais tarde consagrados nos textos legais que caracterizam a oficialização de novos parâmetros de relacionamento entre Estado e sociedade civil no Brasil pós-ditadura". Para FERNANDES (1998:149), o PROFAVELA "(...) foi um instrumento avançado e pioneiro que antecipou o conteúdo do Projeto de Lei de Política Urbana (...)".

<sup>1</sup> No Rio de Janeiro, foi criada, em 1947, a Fundação Leão XIII e, em 1955, a Cruzada São Sebastião. Em São Paulo, foram criados, em 1961, o MOV – “Movimento das Organizações Voluntárias pela Promoção do Favelado” e o “MUD – Movimento Universitário de Desfavelamento”, entre outros.

<sup>2</sup> Sobre o MUD ver TANAKA (1995) e sobre o MOV ver ABUJAMRA (1967).

<sup>3</sup> Registra-se, sem entrar no mérito de seu desempenho, que alguns Governos Estaduais estabeleceram, nesse período, programas habitacionais visando promover a melhoria das condições de habitação nas favelas. É o caso do PRODECOM – Programa de Desenvolvimento de Comunidades, instituído em 1979 pelo Governo Estadual de Minas Gerais.

<sup>4</sup> Ver AZEVEDO A. (2000), BOTLER & DINIZ (1993), FERNANDES (2001) e MARINHO (1999).

O modelo de gestão e regulamentação instituído altera a prática do planejamento urbano oficial, que ignora a 'cidade ilegal' e inova ao dar tratamento legal às áreas de ocupação informal da cidade. MARICATO (1996) discute o paradoxo que articula legislação, arbitrariedade e exclusão urbanística representada pela ocupação ilegal do solo urbano e destaca que "(...) a ocupação ilegal de terras é informalmente consentida pelo Estado que, entretanto, não admite o direito formal de acesso à terra e à cidade".

Outras cidades iniciaram programas de urbanização com foco na melhoria das condições de saneamento. Em 1983, Diadema, na RMSP, iniciou intervenção na maioria das favelas existentes na cidade.

No Rio Janeiro, em 1979, surge o 'Projeto Rio' para promover a urbanização das favelas da área da Maré. Em 1983, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da CEHAB (Companhia Estadual de Habitação) e da CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgoto), institui um programa para levar saneamento às áreas de favela. Em 1983, é criada a SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que institui o 'Projeto Mutirão', programa centrado na execução de saneamento, que visava promover a urbanização das favelas.

Em São Paulo, nos anos 1980, na administração do Prefeito Mário Covas, desenvolveram-se experiências de reurbanização de favelas com a manutenção da população nos núcleos e com a definição de nova tipologia urbanística. Já no final dessa década, no período de 1989-1992, na RMSP, os municípios de São Paulo, São Bernardo e Santo André iniciam o desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas.

Como mencionado anteriormente, a partir da década de 1980, predominam as políticas de urbanização de favelas, mas os projetos de erradicação não são totalmente abandonados. Em São Paulo, o Governo de Jânio Quadros volta a adotar políticas de erradicação de favelas e realiza algumas remoções de áreas de grande visibilidade, como ocorreu com as favelas Cidade Jardim, Juscelino Kubitschek e favela Formigueiro. FIX (2001) retrata o caso da remoção das favelas em Água Espraiada onde a PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo), na gestão de Paulo Maluf (1993-96), promoveu a desocupação e a valorização de terrenos particulares anteriormente invadidos e a expulsão da população, que passou inclusive a ocupar APM (Área de Proteção dos Mananciais).



**fotos 42 e 43.**  
Vista aérea e detalhe da Favela Jardim Edith removida para a construção da Avenida das Águas Espraiadas - São Paulo. 1996

## 3.2. Recife

Recife, no começo da década de 1980, inicia o desenvolvimento de sua política municipal de urbanização de favelas por meio da estruturação de um modelo de gestão participativa e também pelo estabelecimento de arcabouço jurídico-institucional para tratar da urbanização e legalização das favelas. Esse modelo de gestão urbana, caracterizado por promover a democratização do planejamento e execução dos programas de urbanização de favelas, constitui uma inovação institucional e se torna referência nacional de gestão municipal no campo de programas de urbanização de favelas. (BOTLER & DINIZ, 1993).

Recife é uma das cidades brasileiras com o maior percentual de sua população total habitando favelas. A PCR/FJN (2001) estima que cerca de 49% de sua população total, ou 660 mil habitantes, residam em favelas ('áreas pobres') que se espalham por toda a área urbana.<sup>5</sup> A PCR (2001) afirma: "nenhum bairro da cidade se situa a uma distância superior a 1,2 km de uma favela".<sup>6</sup> Os indicadores urbanísticos revelam uma condição de habitabilidade bastante precária. Esgoto inexistente em 92,16% desses assentamentos e apenas 1% dos núcleos conta com drenagem em 100% de seu território.<sup>7</sup> Estima-se a existência de cerca de 600 favelas. Em 2001, existiam 66 ZEIS instituídas e 35 ZEIS com COMULS instaladas, denominadas pela PCR de 'ZEIS Efetivas' (PCR/FJN, 2001). Essas ZEIS ocupam 12% da superfície do território do município, 80% das áreas de favela e 40% da população total de Recife.

### 3.2.1. Antecedentes do PREZEIS

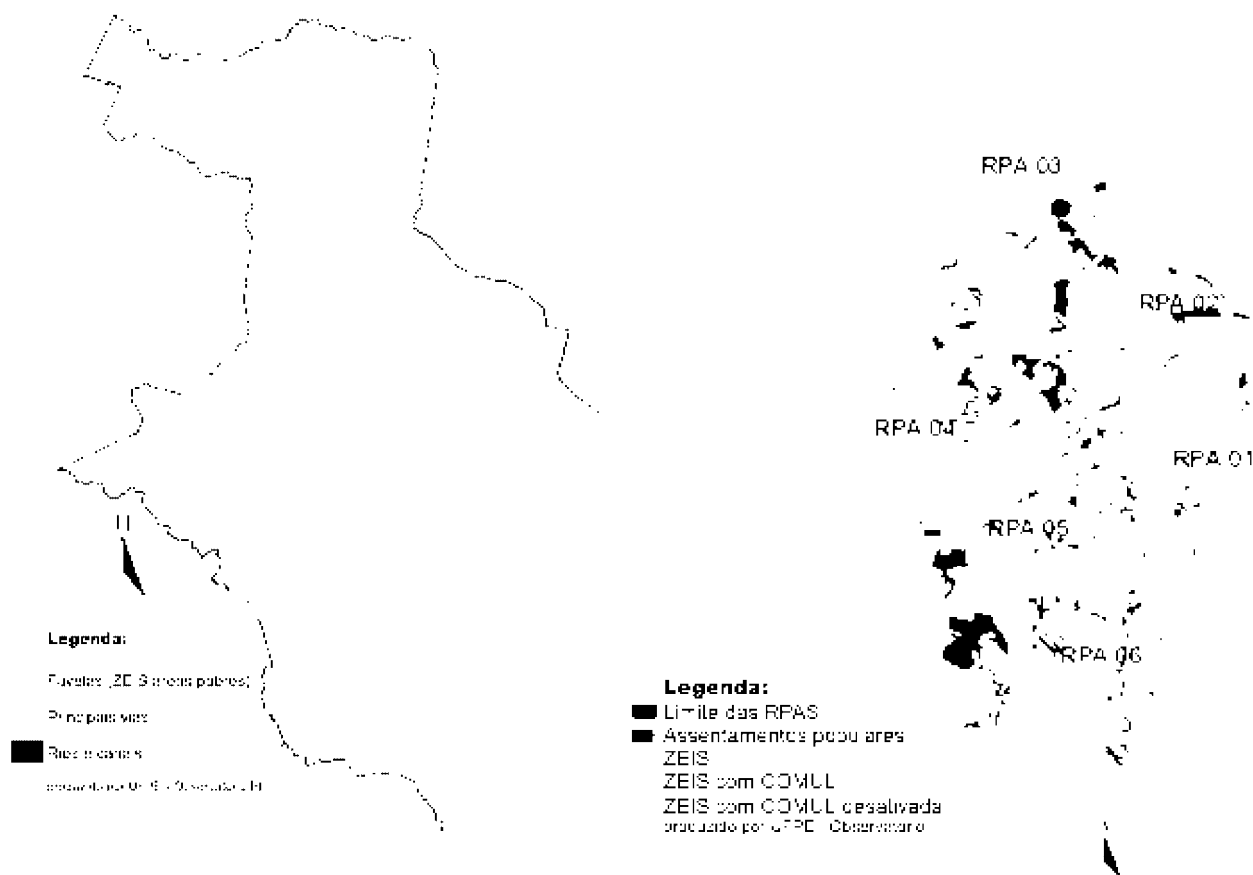
Não se pode deixar de lembrar do ambiente de conflitos fundiários que ocorreram na cidade de Recife para compreender a importância dada à legalização da posse da terra e, em especial, ao processo que estrutura o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social). MARINHO (1999) lembra que a velocidade de expansão urbana da cidade acentuou disputas pelo território e resultou em crescentes tensões entre o mercado imobiliário e a população pobre assentada na planície. A Igreja Católica (Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz) e os moradores das 'áreas pobres' de Recife viram nesses instrumentos um modo de proteção às ameaças de expulsão e de reintegração de posse.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> A população residente nestas áreas foi estimada a partir de foto-interpretação pela PCR/FJN (2001).

<sup>6</sup> "São considerados Assentamentos Populares ou Áreas Pobres: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), os assentamentos 'precários' passíveis de remoção, os assentamentos 'precários' passíveis de ser reabsorvidos pelo tecido urbano e os reassentamentos. A precariedade dos assentamentos, da mesma forma que no Cadastro anterior, caracteriza-se pela ocupação desordenada das habitações, pela carência de infra-estrutura física e/ou irregularidade do assentamento quanto à propriedade do solo e/ou quanto às condições de uso previstas na Lei de Uso do Solo" (PCR/FJN, 2001: 85).

<sup>7</sup> É necessário considerar que a cidade inteira é carente de esgoto: em 1991 a rede de esgoto da cidade atendia apenas a 51% dos seus domicílios.

<sup>8</sup> Destaca-se a importância do papel da Igreja Católica, por meio da Comissão de Justiça e Paz, que, assessorando os movimentos sociais, apresentou projeto de lei para as ZEIS, cujo conteúdo foi quase totalmente incorporado na Lei do PREZEIS. Ver Folha nos Bairros: n.º 21, maio/junho de 1989 e n.º 20, abril de 1989.



Convém considerar também um certo redirecionamento das políticas urbanas em Recife, que começa a ser ensaiado no final da década de 1970 e início da de 1980, marcado por algumas experiências ou tentativas de legalização da ocupação de favelas, alteração do arcabouço jurídico-institucional e viabilização de espaços de participação da comunidade.

Pode-se citar o Plano de Desenvolvimento para o Recife (1980-83), que propunha programas de legalização das ocupações (favelas) e a criação de 26 áreas especiais (Decreto n.º 11.670/80) pelo Governo de Gustavo Krause, buscando atender às exigências para a obtenção de recursos no âmbito do programa PROMORAR. O tratamento diferenciado dado a essas 26 favelas se configurava como uma ação política localizada, mas acabou se transformando em um conjunto de diretrizes legais de cunho permanente.

As Comissões de Legalização da Posse da Terra, compostas por membros da administração municipal e da comunidade, criadas para viabilizar a legalização dos núcleos Coques, Coelho e Brasília Teimosa tornaram-se exemplos de gestão participativa (PCRF/FJN, 2001). BOTLER & MARINHO (1997) consideram que estas práticas de legalização da posse da terra (formato de gestão), por meio das 'Comissões de Julgamento', constituíram-se em referência para a elaboração do projeto de lei de PREZEIS, entregue em 1986 ao Prefeito Jarbas Vasconcelos.

AZEVEDO (2000:33) ainda lembra que, no início da década de 1980, o governo local passa a reconhecer a importância eleitoral desses assentamentos e busca legitimação colocando na agenda a aproximação com o movimento popular.

### 3. 2.2. Estruturação e consolidação de um modelo de gestão inovador

O governo municipal de Recife, em 1983, instituiu as ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social – no âmbito da Lei de Uso e Ocupação do solo (Lei n.º 14.511/83), e transformou 27 núcleos em ZEIS. A PCR passou a reconhecer esses assentamentos e a admitir a manutenção da população no local, assim como a necessidade de promover sua urbanização e regularização.

Em 1987 foi instituído o PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social – e o Fórum do PREZEIS (Lei n.º 14.947/87), um sistema de gestão visando promover a urbanização das ZEIS.<sup>9</sup> O PREZEIS passou a ter a atribuição de transformar outras favelas em ZEIS. Para promover a regularização de uma ZEIS, a lei exige que seja constituída uma COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização – composta por representantes do governo, da população e de assessorias técnicas.

São fundamentalmente duas as instâncias de participação e co-gestão: a COMUL e o Fórum do PREZEIS, instituído em 1988. O Fórum reúne as lideranças das distintas ZEIS/COMULs e é nesse âmbito que se busca ampliar a discussão, fazendo com que as lideranças deixem de focar apenas o específico de cada ZEIS e passem a conduzir uma política unificada. O PREZEIS vincula-se à URB-Recife Empresa de Urbanização de Recife (empresa indireta da administração pública da esfera municipal, constituída em 1973), que tem a atribuição de promover a urbanização das ZEIS.

MARINHO (1999) define o PREZEIS como um sistema de gestão:

“Caracteriza-se, antes de tudo, como um sistema de gestão do processo de reabilitação das favelas, no qual ficam definidas, além das normas para regularização, as responsabilidades dos agentes governamentais e representações das comunidades interessadas, bem como a institucionalização de arenas de discussão e deliberação sobre os investimentos e políticas voltadas para as ZEIS.”

MARINHO (1999) divide em dois períodos o processo de evolução do sistema do PREZEIS: o primeiro período, de 1987, quando é instituído o PREZEIS, até 1993, que se caracteriza pela estruturação do sistema de gestão, e um segundo período, de 1993 a 1999, que denomina consolidação do sistema de gestão do PREZEIS.

<sup>9</sup> Essa legislação é revisada e complementada por outras Leis: Lei n.º 15.790/93, que institui o Fundo Municipal do PREZEIS; Lei n.º 16.176/96 – Lei de Uso e Ocupação do solo, que amplia a classificação de ZEIS e remete ao PREZEIS a definição dos mecanismos de instituição e regularização das ZEIS; Lei n.º 161.113/95 – Plano de Regularização das ZEIS – PREZEIS, que reformula a Lei do PREZEIS e altera índices urbanísticos; Lei n.º 16.303/97, que estabelece elementos para regulação dos padrões de construção das ZEIS e Zonas de Urbanização de Morros (ZUM) (PCR/FJN, 2001).



No primeiro período, registra 'conquistas na esfera política institucional'. O Fórum não era deliberativo, não gerenciava recursos financeiros, não havia sido regulamentado e não contava com o necessário apoio técnico da PCR ou de ONGs que desempenhavam essa função (FREIRE et al., 1998). O Fórum do PREZEIS se constituiu inicialmente como um espaço político de defesa da posse e regularização da terra.

Naquele momento, as ações de urbanização a serem promovidas pelo poder público eram interpretadas sob desconfiança – entendidas como ações predatórias – na medida em que potencializavam uma ação especulativa do setor imobiliário: em registros de manifestações populares, chegava-se a empunhar faixas de protesto contra possíveis iniciativas de urbanização, sem que antes fosse promovida a regularização da posse. (BOTLER & MARINHO, 1997: 35)

Uma vez atenuados os conflitos fundiários, o movimento começa a lutar por melhorias físicas, que passam a ser a principal reivindicação. No segundo período, são alocados recursos do Fundo do PREZEIS e o Fórum passa também a deliberar sobre a aplicação destes. Registra-se o aprimoramento da gestão (operacionalização do sistema, gerenciamento de recursos financeiros, regulamentação do Fundo do PREZEIS) e o início da execução de obras de infraestrutura nas áreas de ZEIS.

Registra-se, no entanto, que, na primeira fase desse segundo período, não se conseguiu gastar os recursos disponibilizados e alocados no Fundo. Apontam-se alguns fatores para explicar este fato: ausência de projeto, lentidão de processos de licitação e dificuldades de disponibilização de áreas por meio de desapropriação, falta de preparo dos membros do PREZEIS, entre outros.

Parte das dificuldades encontradas para promover o PREZEIS como sistema de gestão está relacionada com as oscilações políticas devidas a mudanças de governo. Nem todos os governos municipais estavam politicamente determinados a operacionalizar o modelo de gestão. A gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988) impulsiona o processo, mas a gestão seguinte, de 1989-1992 (Joaquim F. Cavalcanti e Gilberto M. Paulo), não demonstra interesse em fazer avançar o processo. A gestão de 1993-1996 (Jarbas Vasconcelos) volta a investir na estruturação do Fórum e promove investimentos nas ZEIS.

O posicionamento dos representantes do movimento social também oscilou, indo de posturas propositivas e de enfrentamento até atitudes clientelistas e aposta em ações pontuais. Muitos apontam as ambigüidades geradas pelo pagamento de *jeton* a membros representantes das comunidades na COMUL.

### **3.2.3. Urbanização das ZEIS no âmbito do PREZEIS**

As intervenções em favela no âmbito do PREZEIS são desenvolvidas a partir do segundo período apontado (a partir de 1993) e caracterizam-se, na grande maioria, como obras pontuais de melhorias inseridas numa estratégia de urbanização gradual dos núcleos.

A PCR/FJN (2001) considerava concluída a urbanização de apenas três ZEIS, entre as quais a Coronel Fabriciano e a João de Barros. Um estudo realizado pela PCR/FJN (2001) mostrou que até 2001 apenas 8,57% das ZEIS eram servidas integralmente por redes de esgoto, 2,86% por drenagem e pavimentação e 42,86% e 48,57% das ZEIS apresentavam a totalidade de seus domicílios com medidores de energia e água, respectivamente (Tabela 4). Não conseguimos obter um balanço quantitativo conclusivo das obras de urbanização executadas, mas os dados obtidos revelam certa pulverização dos investimentos do Fundo do PREZEIS, utilizados para a execução de pequenas obras de melhoria em diversos assentamentos (Tabela 5). Até 1995, as URB contabilizavam a realização de obras em 20 ZEIS, beneficiando cerca de 190 mil habitantes.

**Tabela 04.**  
**Infra-Estrutura: cobertura nas favelas e conjunto de 35 ZEIS (Recife)<sup>1</sup>**

Cobertura Infra-Estrutura		Todas as favelas (áreas pobres) <sup>2</sup> (%)	35 ZEIS (%)
Esgoto	0%	92,16	74,29
	100%	0,95	8,57
Drenagem	0%	40,86	22,85
	100%	0,95	2,86
Pavimentação	0%	31,59	20,00
	100%	4,28	2,86
Média de Energia	0%	6,89	
	100%	40,62	42,86
Média de água	0%	10,69	48,69
	100%	2,86	48,57

<sup>1</sup> Tratam-se das 'ZEIS Efetivas' com COMUL

<sup>2</sup> Inclui as ZEIS

fonte: PCR/FJN (2001, p-138-139)

As obras foram realizadas pela URB por meio da contratação dos serviços ou ainda em parceria com a comunidade, que executava parcela dos serviços em regime de mutirão. A urbanização da ZEIS Coronel Fabriciano, onde se desenvolveu uma das ações mais completas no âmbito do PREZEIS, foi parcialmente executada em regime de mutirão.

Muitas intervenções foram, inclusive, realizadas por outras esferas de governo e mesmo no âmbito de outros programas municipais. Essas intervenções se sobrepunham territorialmente àquelas realizadas pelo PREZEIS.

No período de 1980–1999, 23 ZEIS foram beneficiadas por programas financiados em outras esferas de governo (PROMORAR, Chão e Teto, Habitar Brasil, PAIH) e 8.730 moradias foram construídas, atendendo a população dessas ZEIS no período. Cabe lembrar que a cidade de Recife contou, até 1995, com expressivo aporte de recursos federais e estaduais destinados à área habitacional. A PCR/FJN levanta que 70% das ações na área habitacional, realizadas no período de 1980 a 1997, foram financiadas pelo Governo Estadual.

Tabela 05.  
Urbanização das ZEIS com COMUL em Recife:  
Investimentos realizados a partir de 1993

Núcleo/ZEIS <sup>1</sup>	Projeto e Pesquisa	Obras		TotalPREZEES - PCR	Produção Hab. Financiada pelo Governo Federal e Estadual	
		Infra	Habitação <sup>2</sup>		Nº de habitações	Programa
Novo Prado	23.358,50	160.313,08		183.671,58		
Campo do Vila	8.800,00			8.800,00		
Caçote	25.569,25	477.290,18		502.859,43		
Afogados	27.014,05	278.019,06	189.048,33	494.081,44		
Rua do Rio	9.000,00	1.158.737,80		1.167.737,80		
Beirinha	11.500,00	1.034.114,80		1.045.614,80		
Aritana		240.342,14	99.362,65	339.704,79		
Coque	26.660,97	276.263,41		302.924,38	1942	Ações Pontuais/ CBTU/Promorar
Carangueij/ Tabaíres				-	116	HabitarBrasil
Jardim Uchôa	50.153,00	92.107,90		142.260,90		
Entrapulso	97.097,71	120.738,50	164.726,00	382.562,21		
V. Esperança/ Cabocó	21.100,00			21.100,00		
Prado (brega e chique)	2.910,00			2.910,00		
Tomões	38.500,00	637.489,36	117.604,87	793.594,23	390	Pref. Do Recife/ PREZEES/Promorar/PAH/ Chão e Teto
Campo do Banco	15.300,00	80.307,68		95.607,68		
Vila Felicidade	10.328,00			10.328,00	164	HabitarBrasil
<b>Subtotal<sup>3</sup></b>	<b>367.291,48</b>	<b>4.555.723,91</b>	<b>570.741,85</b>	<b>5.493.757,24</b>		
João de Barros	10.840,00	211.600,00	25.960,75	248.400,75		
Rosa Selvagem	15.511,21			15.511,21		
Vila São João	7.500,00	105.000,00		112.500,00		
Três Carneiros	73.849,25	730.780,99		804.630,24	109	Chão e Teto
Sítio Grande		295.856,89		295.856,89	150	HabitarBrasil
Sítio do Cardoso		172.565,79		172.565,79		
Sítio do Bernardo	19.607,18	314.480,15		334.087,33		
Planeta dos Macacos	77.000,00	46.804,51		123.804,51	1	Chão e Teto
Pina/Encanta Moça		67.385,00		67.385,00		
Manguieira	65.358,48	581.294,59	230.512,10	877.165,17	42	Compesa
Jiquiá Remédios	155.417,08	2.265.426,17		2.420.843,25		
Ibura	123.370,83	381.306,64		504.677,47		
Greve Geral	14.196,00	1.197,97		15.393,97		
Coelhos	12.050,00	489.220,30		501.270,30		
Campo Grande	14.018,00	445.480,00		459.498,00		
Brasília Teimosa		15.279,98		15.279,98	577	Promorar/Chão e Teto/ Mutidões
<b>TOTAL</b>	<b>588.718,03</b>	<b>6.123.678,98</b>	<b>256.472,85</b>	<b>6.968.869,86</b>		

<sup>1</sup> As ZEIS com COMUL são denominadas pela PCR de 'ZEIS Efetivas'

<sup>2</sup> Incorpora também custo de desapropriação e indenização no valor de R\$99.362,65 referente a ZEIS Aritana

<sup>3</sup> Referente a 'ZEIS Efetiva' com estudos e projetos elaborados  
fonte: PCR/FJN (2001)

Os dados indicam que as diferentes esferas de governo, incluindo a municipal de Recife, investiram nos núcleos de favela independentemente de sua delimitação enquanto ZEIS. Analisando o estudo elaborado pela PMR/FJN (2001), que levanta o nível de cobertura de infra-estrutura urbana básica existente, observamos que os investimentos foram realizados tanto nas ZEIS como nas 'áreas pobres', embora as ZEIS apresentem maior cobertura (Tabela 5). "É impossível precisar em que medida a alocação de recursos públicos de quaisquer esferas – federal, estadual, municipal – foi ou é influenciada pelo fato de ser ou não uma favela reconhecida como ZEIS – ou mais, de fazer parte ativamente do sistema de gestão do PREZEIS". (MARINHO, 1999: 99)

A falta de sincronia e de coordenação entre as esferas de governo chegou a levar à superposição de projetos para a mesma área. AZEVEDO (2000, p.39) cita o exemplo das ZEIS 'Vila Felicidade' e 'Sítio Grande', que foram objeto de dois planos urbanísticos, um elaborado pelo município e outro pelo Estado.

Recife, assim como as demais capitais de regiões metropolitanas, assistiu a um espantoso crescimento e adensamento das favelas. Esse adensamento, somado às características geomorfológicas das áreas ocupadas, impõe que expressivo percentual da população tenha de ser reassentada para ser possível promover a urbanização das áreas com recuperação ambiental e eliminação das situações de risco. O baixo investimento em produção habitacional para atender a essas situações dificulta promover a urbanização das áreas. Estimativas feitas tomando como referência 18 ZEIS que possuem projetos definidos apontam que o percentual de remoção é de 32%. (Tabela 6)

Esta questão não era perceptível para os membros do PREZEIS no período de sua estruturação; eles inclusive estabeleceram diretrizes permitindo que os recursos alocados no Fundo (1993) fossem disponibilizados exclusivamente para provisão de infra-estrutura.

No entanto, a falta de destinação de recursos municipais para habitação em ZEIS agrava a problemática interna das áreas por três razões básicas: primeiro, a implantação de infra-estrutura nas áreas requer freqüentemente remoções e substituições de casas existentes sobre redes projetadas; segundo, pela existência de habitações subnormais, que devem também ser substituídas, e terceiro, pela alta densidade ocupacional das áreas, que muitas vezes abrigam mais que uma família no mesmo lote. (AZEVEDO, 2000: 48)

Outra grande dificuldade para promover a urbanização das ZEIS é a falta de disponibilização de terras para apoio à urbanização – incluindo reassentamento (PCR/FJN, 2001, p.73). O fato de não ter sido implementada a delimitação de ZEIS em áreas vazias, prevista na Lei n.º 16.113/95, provavelmente dificultou essa ação.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> A PCR/FJN aponta que a existência de interesses fundiário-imobiliários que se expressam no âmbito das instâncias governamentais, principalmente na esfera do poder legislativo, constituiu obstáculo à transformação de áreas vazias em ZEIS (2001: 73).

Tabela 06.

## Estimativa de investimento para conclusão da urbanização das ZEIS (com estudos e projetos) de Recife

Núcleo / ZEIS	Nº famílias	Remoções		Infra Estrutura e outros		Custo Estimado de Implantação			Total
		Número	% pop. total	R\$	%	Produção Habitacional <sup>1</sup>		Total	
						R\$	%		
Novo Prado	332	80	24,10	1.437.806,50	58,45	1.022.226,00	41,55	2.460.032,50	
Campo do Vila	178	69	38,76	492.205,00	31,02	1.094.698,00	68,98	1.586.903,00	
Caçote	2167	251	11,58	2.757.331,20	38,50	4.405.050,00	61,50	7.162.381,20	
Afogados(Pe Miguel)	302	88	29,14	913.468,40	39,55	1.396.138,00	60,45	2.309.606,40	
Rua do Rio (Iraque)	635	332	52,28	1.642.810,00	26,77	4.494.000,00	73,23	6.136.810,00	
Beirinha(mangue seco)	101	11	10,89	295.432,80	68,19	137.794,80	31,81	433.227,60	
Aritana	232	49	21,12	393.019,00	33,87	767.380,00	66,13	1.160.399,00	
Coque(Esp. Estevinho)	267	91	34,08	1.029.931,50	41,64	1.443.733,00	58,36	2.473.664,50	
Carangueijo/Tabaiares	1098	732	66,67	1.141.920,00	8,95	11.613.326,00	91,05	12.755.246,00	
Jardim Uchoa	449	259	57,68	843.648,00	16,31	4.329.962,00	83,69	5.173.610,00	
Entra Apulso	545	250	45,87	1.342.604,90	25,29	3.966.300,00	74,71	5.308.904,90	
Coqueiral	245	72	29,39	413.410,00	26,57	1.142.294,00	73,43	1.555.704,00	
V. Esperança/Cabocó	257	168	65,37					3.210.152,00	
Prado(brega e chique)	107	53	49,53	174.551,00	17,19	840.855,00	82,81	1.015.406,00	
Torrões	466	47	10,09	2.110.595,50	84,08	399.500,00	15,92	2.510.095,50	
Campo do Banco	590	39	6,61	1.253.262,40	74,41	430.950,00	25,59	1.684.212,40	
Vila Felicidade	165	46	27,88	1.270.639,50	68,80	576.233,00	31,20	1.846.872,50	
<b>Total</b>	<b>8136</b>	<b>2637</b>	<b>32,41</b>	<b>17.512.635,70</b>	<b>31,51</b>	<b>38.060.439,80</b>	<b>68,49</b>	<b>55.573.075,50</b>	

<sup>1</sup> O valor calculado incorpora BDI 30%  
fonte: URB Recife 2001

Na primeira fase de operação do PREZEIS não foi dada prioridade à elaboração de planos urbanísticos e projetos executivos de urbanização e sua inexistência dificultou o dimensionamento dos investimentos necessários. Até 1993, apenas duas ZEIS possuíam Planos Urbanísticos. A partir desse período, inicia-se a elaboração de projetos, motivada em parte pela perspectiva de captação de recursos no âmbito dos programas federais, como o Habitar Brasil. Registra-se que em 2001 foram elaborados 18 planos urbanísticos.

A inadequação dos primeiros projetos dificultou a execução das obras e resultou algumas vezes em qualidade não satisfatória (FREIRE et al., 1998).

Atualmente, a PCR-URB vem investindo na elaboração de projetos e planos de urbanização e percebe-se um esforço para a atualização do cadastro das favelas, elaboração de diagnósticos e planos de intervenção global (ZEIS e áreas pobres). Cabe ressaltar que Recife vem obtendo recursos no âmbito do programa federal HBB que exige a elaboração do PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos. O estudo elaborado pela FJN foi contratado para atender as exigências do programa.

Também pouco se avançou em relação aos processos de regularização fundiária das ZEIS. Até 2001, haviam sido concedidos 467 registros de CDRU nos 14 anos de existência do PREZEIS. Esses registros foram concedidos aos moradores dos núcleos Coronel Fabriciano, Entra Apulso, Toorões, Coelho e Vila União que, juntos, abrigam 3.640 domicílios. Coronel Fabriciano era considerado o único núcleo regularizado integralmente no âmbito do PREZEIS e uma das primeiras experiências de ação de regularização jurídico-fundiária coletiva, na forma de fração ideal por família, utilizando o instrumento da CDRU(PCR/FJN, 2001: 32-33). Nesse período, encontrava-se em andamento o processo de regularização de 5 ZEIS, envolvendo um total de 2.719 famílias.

#### **3.2.4. Resultados e limitações**

Vários estudos constataam que as inovações introduzidas com o PREZEIS, relacionadas com a estruturação de um modelo de gestão participativa, não foram acompanhadas de melhoria das condições de habitabilidade nas ZEIS ou de sua regularização.<sup>11</sup> Percebe-se um grande investimento em gestão e baixo resultado de intervenção frente ao universo geral das favelas da cidade.

MARINHO (1999) analisa os resultados obtidos dez anos após a implementação do PREZEIS e constata

“(…) uma série de avanços notáveis, principalmente quanto ao desenvolvimento de práticas democráticas e de políticas públicas concretas, mas fica evidente que, após 10 anos de luta e consolidação social do Plano, os resultados em termos de impactos reais nas condições de vida da população nas áreas de ZEIS ficam aquém das potencialidades imaginadas.”

<sup>11</sup> Ver Marinho (1999), Moraes (2000), PCR/FJN (2001).

Esses resultados estão relacionados com questões de flutuações políticas e de mobilização do movimento, mas também com o baixo volume de investimento em obras de urbanização e a pulverização desse investimento. A Tabela 5 mostra que, a partir de 1993, foram investidos cerca de seis milhões de reais na execução de obras de infra-estrutura em 32 ZEIS. MARINHO (1999), a título de experimentação metodológica, compara o volume estimado de investimentos para concluir a urbanização das 'ZEIS Efetivadas'<sup>12</sup> até 1998 com a capacidade de investimento do Fundo e conclui que, se mantida a média de aporte de recursos praticada até 1998 e ainda se apenas recursos dessa fonte forem investidos, mantendo-se a média anual de receitas, serão necessários 124 anos para concluir a urbanização somente das 'ZEIS Efetivadas'.<sup>13</sup>

No que diz respeito às ZEIS com Planos Urbanísticos, que somam 18, foi estimado um custo de cerca de 63 milhões de reais para promover sua urbanização integral, mas os recursos plurianuais previstos de fontes orçamentárias (incluindo o Fundo do PREZEIS) e recursos provenientes do Governo do Estado e OGU somam cinco milhões, ou seja, menos de 10% do necessário para viabilizar a urbanização de apenas 18 ZEIS (PCR, 2001).<sup>14</sup> A consolidação do sistema passará também pela construção de resultados concretos na melhoria das condições de habitação das favelas e, para tanto, será necessária a mobilização e alocação de expressivo montante de recursos, inclusive na produção habitacional, como mostra a Tabela 6.<sup>15</sup>

Cabe esclarecer que a gestão de parcela expressiva do montante de recursos investido nas ZEIS não ocorre no âmbito do PREZEIS. Os recursos municipais e os oriundos de outras esferas de governo, como os recursos recentemente contratados no âmbito do HBB, não são alocados no Fundo do PREZEIS. O PREZEIS se configura hoje como "um programa a mais, ao lado de um conjunto de outros" que o governo municipal desenvolve para atender as favelas.

Um grande desafio colocado para os integrantes do PREZEIS (governo municipal, assessorias técnicas e população) é torná-lo, de fato, uma instância de condução da ação pública em núcleos de favelas ou rever seu papel, centrando sua ação na condução da política municipal de habitação e na articulação com outras instâncias de participação da sociedade civil.

<sup>12</sup> As ZEIS com COMUL são denominadas pela PCR de 'Zeis Efetivadas'

<sup>13</sup> Cabe alertar que o autor adota um custo relativamente baixo, ou seja, de R\$ 1.500,00 por família em 1999. Este valor não incorpora a totalidade dos custos de produção habitacional e operacionalização, terra e operacionalização do programa.

<sup>14</sup> A PCR estima que tem de produzir cerca de 34 mil unidades habitacionais para promover a urbanização e recuperação das favelas, eliminar situações de risco e promover a recuperação ambiental de áreas degradadas, investir no centro e atender desabrigados. Para tanto, seria necessário um investimento da ordem de 300 milhões de reais, sendo que o atual governo consegue dispor de pouco mais de 10% deste montante (46 milhões) no período dos quatro anos de governo.

<sup>15</sup> JACOBI (1990:139) alerta para o impacto da combinação de recursos restritos e demandas sociais ampliadas na descentralização das políticas públicas: "A exigüidade dos recursos públicos, frente ao alto volume de demandas sociais, constitui um problemático elemento à descentralização político-administrativa municipal" (p. 45).

O modelo de co-gestão torna-se ainda mais complexo com a instituição e a sobreposição de novas instâncias de participação, como 'OP' (Orçamento Participativo), que passa também a definir prioridades de investimento nas favelas. Além das instâncias do OP, outros fóruns de discussão sobre a cidade, e especificamente sobre habitação, foram instituídos, como o 'Fórum da Cidade', 'Estações dos Morros', 'Fórum da Terra e Moradia'.

A criação e o aprimoramento de um referencial de regulamentação urbanística é, sem dúvida, um dos avanços do Programa. Esta regulamentação reconhece a tipicidade de ocupação, estabelece o 'plano específico de urbanização' para garantir que as especificidades de cada núcleo sejam consideradas, reconhece como legítimo o padrão de configuração espacial diferente dos constantes nas normas, mas estabelece normas para garantir condições de salubridade e habitabilidade. Por exemplo, não define recuos, mas estabelece a necessidade de abertura de janelas em todos os cômodos; não define coeficiente de utilização do lote, mas estabelece limites de gabarito máximo (quatro pavimentos), que pode ser reduzido para novas construções com altura maior que o dobro da largura da via.

No entanto, observa-se no período uma grande desarticulação dos planos e ações desenvolvidos para as ZEIS e as políticas de desenvolvimento urbano e de habitação. Exemplo é a inexistência de uma política fundiária que estimule a disponibilização de imóveis para empreendimentos habitacionais, por exemplo, com a possibilidade de instituição de ZEIS em áreas vazias. Só recentemente vem se buscando essa articulação.



**foto 44.**

Conjunto Habitacional para abrigar famílias removidas de áreas de risco em Recife

O governo municipal que teve início em 2000 lançou o programa habitacional 'Nossa Casa Recife'

como parte integrante da política urbana traçada para a cidade. A proposta diversifica as modalidades de intervenção e busca estabelecer mecanismos e instrumentos para desestimular o adensamento residencial de bairros saturados e estimulá-lo no centro expandido da cidade, além de propor o levantamento das áreas vazias na cidade e sua delimitação como ZEIS. Os principais programas habitacionais propostos são: Urbanização de favelas (ZEIS e 'Morros'); 'Programa Guarda-chuva' – Monitoramento e eliminação de risco; Reocupação das unidades dos espaços centrais da cidade; Apoio à produção habitacional; Promoção de melhoria habitacional nas áreas consolidadas; Reordenação do adensamento nos bairros, 'Vida nos Bairros'; Produção de novas habitações e lotes urbanizados, 'Nossa Terra' (PCR, 2001).



### 3.3. Diadema<sup>16</sup>

Diadema, na região sudeste da RMSP, foi uma das primeiras cidades brasileiras a estabelecer, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas. Inovou ao tratar a questão da urbanização de favelas não mais como mera intervenção pontual ou programa alternativo. A continuidade político-administrativa propiciada pela eleição consecutiva de três governos progressistas do mesmo partido (Partido dos Trabalhadores), que administraram a cidade por 14 anos – de 1983 a 1996 –, garantiu que a política para favelas fosse consolidada e aprimorada.

A abrangência das intervenções em favela deve ser entendida dentro do contexto da 'República Socialista de Diadema', que promoveu a transformação da cidade.<sup>17</sup>

Diadema possui 323.116 habitantes (IBGE, 1996) em 30,7 km<sup>2</sup>, uma das maiores densidades demográficas do país: um município com 10.300 hab/km<sup>2</sup>. Até o início da década de 1980, a imagem da cidade era a de um grande acampamento, sem condições mínimas de infraestrutura. (KAYANO, 1994)

O primeiro governo petista mudou a orientação da política municipal anterior, inverteu prioridades de investimento e democratizou a gestão municipal. Com a destinação de recursos para as áreas sociais, promoveu a melhoria do atendimento educacional e de saúde e executou obras de infra-estrutura, priorizando a população de menor renda.

Na opinião de Ermínia Maricato, em entrevista concedida à revista Livre Mercado (1999), "Diadema estava fadada a ser mero depósito do que é rejeitado pela sociedade da metrópole e o esforço das administrações municipais de esquerda, que não optaram pelo urbanismo *fashion*, elevou a qualidade de vida da população".

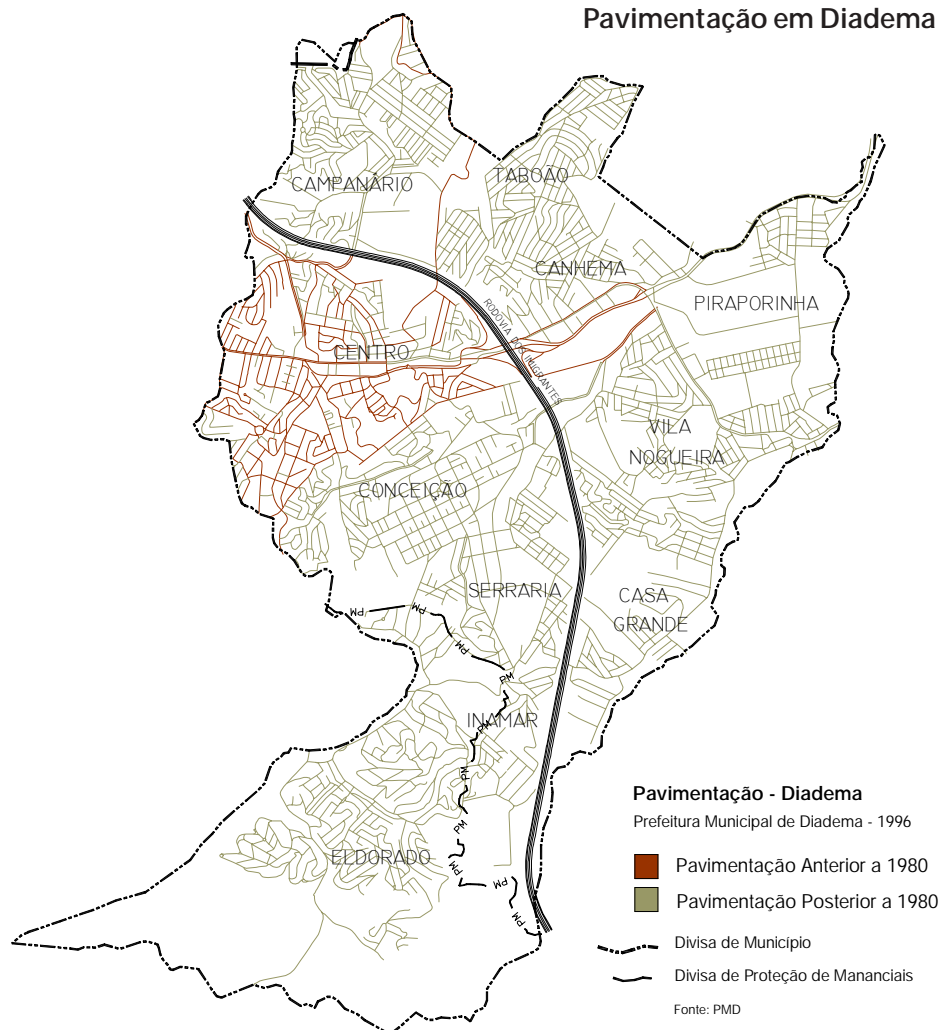
Segundo a PMD, em 1983, apenas 15% das ruas oficiais de Diadema eram pavimentadas e, em 1996, essa percentagem ampliou-se para 99%, sendo que também 99% das ruas passaram a possuir iluminação pública. (Mapa 03) A rede de água estende-se a 99,5% dos domicílios, a rede de esgotos a 76%, sendo que os domicílios sem atendimento estavam localizados nas APM (DIADEMA, 1995; 1999). O serviço de coleta de lixo passou a atender 98,4% dos domicílios (EMPLASA, 1998). Em 1983, as EMEIS – Escolas Municipais de Educação Infantil – atendiam aproximadamente 15% da demanda; em 1995 atenderam cerca de 65% da demanda. A rede de serviços de saúde foi ampliada, a taxa de mortalidade infantil, que em 1980 era de 82,93 crianças por mil nascidas, passou em 1994 para 20,6 por mil nascidos, percentual inferior à média do Estado de São Paulo.<sup>18</sup> Dos duzentos 'núcleos de favela' existentes, 144 foram urbanizados até 1999 e outros 37 estavam parcialmente urbanizados nessa data.

<sup>16</sup> O trabalho "Urbanização de favelas em Diadema", produzido pela autora em 1999, é referência para a produção deste texto. Ver também DENALDI (1995) e DENALDI, BAGNARIOLLI e KLINK (1997).

<sup>17</sup> Título dado a Diadema pela revista Livre Mercado, edição de abril de 1999, que trazia como manchete de capa "Diadema – 16 anos depois. Nossa República Socialista" e que analisava as transformações ocorridas na cidade no período de 1983 a 1996, quando foi administrada pelo PT.

<sup>18</sup> Segundo a SEADE, a taxa de mortalidade infantil em Diadema, que era de 82,93 em mil em 1980, caiu para 36,79 em 1990 e, segundo a PMD, para 26,3 em 1993, e para cerca de 22 em 1995.

Mapa 03.  
Pavimentação em Diadema



### 3.3.1. Evolução das intervenções em favelas (1983 a 1996)

O programa de urbanização de favelas passou por transformações e foi sendo aprimorado ao longo dos anos, acompanhando as mudanças de orientação e estruturação do governo municipal.<sup>19</sup> Podemos afirmar que os governos optaram pela urbanização gradativa ('Urbanização Gradual') com ênfase no parcelamento e reconhecimento da posse da terra. Optou-se por intervir na grande maioria dos núcleos, diluindo a aplicação dos recursos, porém promovendo a melhoria das condições de saneamento para uma parcela maior da população de favelas. Embora não exista registro do período exato de duração de todas as intervenções, podemos afirmar que aproximadamente 43% dos núcleos urbanizados sofreram intervenções durante os três períodos de governo citados, 34% destes durante dois períodos, sendo que 23% foram urbanizados durante um dos três períodos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Denominaremos 'urbanização' as intervenções em favela. Embora considerando a definição apresentada no segundo capítulo, nos dois primeiros períodos de implantação da política as intervenções se caracterizam como 'reurbanização'.

<sup>20</sup> Durante o primeiro governo, foi concluída a urbanização de oito núcleos de favela, durante o segundo governo, de sete núcleos, e durante o terceiro governo, de 13. Não foi possível precisar o período de urbanização de sete núcleos urbanizados (PMD: 1999, 1995).

O passo inicial do primeiro governo municipal do PT (1983 a 1988) foi reconhecer a existência das favelas e propor sua urbanização. Essa administração implementou uma política habitacional centrada na urbanização de favelas. Para viabilizar a implementação do programa, criou uma pequena estrutura administrativa (Serviço de Urbanização de Favelas), até então inexistente, arriscou definir um método de urbanização, buscou formas de garantir a posse da terra e contou com a colaboração da própria população beneficiada, que participou ativamente do processo.

O método de urbanização caracterizava-se pela adoção de novo parcelamento do solo, com a definição de lotes unifamiliares e a abertura de vias e vielas para permitir a implantação de infra-estrutura que, na maioria dos núcleos, não chegou a ser concluída. Com a contribuição do arquiteto Luís Fingerman, definiram-se padrões urbanísticos especiais de parcelamento do solo, posteriormente adotados como referência por outros municípios da região.<sup>21</sup> Para manter a população no local, adotou-se o lote mínimo de 44m<sup>2</sup> e vielas de quatro metros ou menos de largura. Foi priorizado o parcelamento dos núcleos. Muitos eram parcelados mesmo se a PMD não tivesse condições de executar a infra-estrutura. Wagner Lamonica lembra que a reivindicação mais expressiva da população das favelas nesse período era a 'marcação de lotes': "queremos que a Prefeitura vá lá no núcleo marcar os lotes".

Outra preocupação central foi garantir à população a posse da terra. A Lei Municipal n.º 819/85 autorizou o governo municipal a outorgar a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso). As concessões tiveram por objeto a concessão da área do núcleo como um todo, de forma indivisa; sua outorga independia da conclusão das obras de urbanização, do equacionamento da situação de domínio das áreas públicas ou mesmo da aprovação administrativa do parcelamento. Para a população de favelas, ela representava a 'legalidade' de ocupação do lote.

A estrutura administrativa criada era muito pequena. Na maior parte do período do primeiro governo do PT, a equipe era composta por um coordenador, dois engenheiros e oito estagiários (a maioria em Arquitetura). Os membros da equipe eram, na maioria, militantes do partido, e despenderam grandes esforços para viabilizar o projeto. Poucos eram, de fato, fortemente preparados para exercer essa atividade profissionalmente. Essa reduzida equipe interveio em 74 núcleos de favela, o que, de um lado, comprova seu alto envolvimento com o trabalho e, de outro, a precariedade das condições operacionais. Um dos membros da equipe lembra: (...) "íamos de final de semana, sem bater cartão e de ônibus, marcar com trena os lotes nas áreas particulares. A favela Rua do Futuro foi feita assim".

Após a 'marcação de lotes', o Setor de Urbanização de Favelas encaminhava à Sabesp a solicitação de ligação de água e à Eletropaulo, o pedido para a execução de eletrificação. Nesse período, a Prefeitura executou algumas obras de infra-estrutura, como a canalização dos córregos da Santa Cruz e Nações e o início da construção de galerias na D. João VI. No entanto, foram realizadas poucas obras de contenção, pavimentação e drenagem, se considerarmos o número de frentes de urbanização abertas. As obras eram realizadas por administração direta ou em regime de mutirão, com a participação dos moradores.

<sup>21</sup> Esse padrão de parcelamento foi posteriormente adotado pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, em 1989, no governo do prefeito Maurício Soares, e no município de Santo André, também em 1989, na administração do prefeito Celso Daniel.

A organização da população moradora em favela (por meio da existência de uma comissão, associação ou representantes) era uma pré-condição para o atendimento municipal. O governo municipal era muito sensível às pressões populares, que definiram a maior parte das intervenções: quem pressionava mais tinha seu atendimento priorizado. Com vontade política e audácia, usando apenas recursos de dotações orçamentárias municipais, promoveram-se intervenções em aproximadamente 74 núcleos de favelas do município, sendo que apenas oito desses núcleos foram integralmente urbanizados nesse primeiro governo.<sup>22</sup>

O segundo governo municipal do PT (1989 a 1992) deu continuidade ao processo e suas intervenções concentraram-se na implantação de infra-estrutura (redes de água e esgoto, drenagem, pavimentação) e equipamentos urbanos.

A equipe do Serviço de Urbanização foi ampliada, mas continuou composta por grande número de estagiários, responsáveis pela assessoria à população e pelo acompanhamento da execução das obras. O processo de regularização continuou limitado à concessão de uso da terra. A execução das obras ocorreu por administração direta, 'empregada' (contratação de empreiteira) e mutirão. Era comum também "mandar o material para o pessoal fazer a viela" e, nesse caso, grupos de moradores, em regime de mutirão, executavam 'melhorias provisórias', quase sempre sem contar com projeto ou assistência técnica adequados. O provisório se tornou definitivo na maioria dos casos.



**foto 45.**  
Ato de posse da área de Sanko (AEIS 1)  
comprada pelas associações comunitárias e PMD -  
Diadema. 1995

Nesse período, foi criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – Fumapis, cujo conselho era formado por representantes da Câmara, governo municipal e movimento de moradia. O Fundo contava apenas com recursos oriundos do orçamento municipal e financiou várias obras de infra-estrutura em favelas e conjuntos habitacionais.

O terceiro governo municipal do PT (de 1993 a 1996) iniciou a segunda etapa do processo, dando continuidade ao programa de urbanização de favelas, buscando consolidar a política habitacional integrando-a às propostas de desenvolvimento urbano. Promoveu a revisão da legislação existente, a diversificação das modalidades de intervenção e a ampliação da participação popular na gestão dos projetos habitacionais.

No âmbito da política urbana, buscou-se criar instrumentos que facilitassem o acesso da população à terra e à regularização fundiária das favelas. O instrumento mais importante criado no âmbito do Plano Diretor foram as AEIS (Lei n.º 25/94).

<sup>22</sup> O dado é uma estimativa da Divisão de Planejamento Habitacional - DPH - Prefeitura Municipal de Diadema, 1995.

Nesse período, o governo municipal investiu cerca de 5% do orçamento municipal na área de habitação e interveio de alguma forma em 114 núcleos de favela. Concluiu muitas urbanizações iniciadas nos períodos anteriores e outros 13 núcleos sem intervenção foram urbanizados (PMD, 1996a). Na maioria dos núcleos cuja urbanização havia sido iniciada mas não concluída, ou dos núcleos sem intervenção, havia maior complexidade de intervenção, o que exigiu a elaboração de projetos executivos e execução de obras de custo elevado, como canalização de córregos e contenções ou remoção de famílias para outra área. "(...) coube à atual administração atuar nos núcleos de maior densidade populacional e dificuldade técnica para execução das obras, além de concluir o trabalho iniciado pelas duas administrações anteriores". (PMD, 1996a) Para viabilizar a urbanização de áreas altamente adensadas, a abertura de viário e situações de risco, a PMD iniciou nesse período a produção de unidades habitacionais, na forma de edifícios de apartamentos.

A equipe técnica ampliada e mais bem capacitada buscou aprimorar a metodologia de intervenção nos núcleos. A PMD, sempre que possível, viabilizou a realização de levantamentos planialtimétricos cadastrais e projetos executivos de infra-estrutura e parcelamento para a execução das obras. Também diversificou suas formas de atuação, com a execução de obras por empreiteira, administração direta, mutirão ou autogestão da população.

Em 1996, foi criado o programa 'Pós-Urbanização', objetivando integrar ao bairro os núcleos de favela, estivessem estes urbanizados ou em processo de urbanização. O programa previa ações do tipo: assistência técnica à autoconstrução de moradias, instituição de controle urbano, numeração e oficialização de ruas, desenvolvimento de ações sócio-educativas. Embora houvesse grande quantidade de núcleos urbanizados, o programa foi levado a um pequeno número deles, devido ao reduzido quadro de profissionais.



**fotos 46 e 47.**  
Núcleo Macauba antes e depois da urbanização da favela. 1993/96



**foto 48.**  
Conjunto Habitacional Jupiter:  
reassentamento

No período de 1993-1996, intensificou-se também o desenvolvimento de atividades sócio-educativas junto à população dos núcleos de favela em processo de urbanização. Foram desenvolvidos projetos como o MOVA – Movimento de Alfabetização de Adultos, que levava cursos de alfabetização para as favelas; o SEJA – Serviço de Educação de Jovens e Adultos; o ‘Balé na Favela’, que promovia aulas de dança dentro dos núcleos urbanizados; o ‘Jardineira da Economia’, com venda de produtos alimentícios por um preço inferior ao do mercado regional; ‘Projeto Autogerenciamento da Coleta de Entulho’. Muitas outras atividades eram promovidas nos equipamentos comunitários existentes no bairro. A PMD não viabilizou a existência de ‘escritórios de campo’ (central de atendimento) nas favelas.

Podemos afirmar que o programa evoluiu principalmente em duas direções: integração com a política urbana (uso e ocupação do solo, meio ambiente e política fundiária) e ampliação das modalidades de intervenção e qualificação desta.

### **3.3.2. Metodologia de intervenção**

Embora a atuação em favelas tenha evoluído e se diferenciado de um governo para outro, e até mesmo de um núcleo para outro, o programa de urbanização gradual dos núcleos de favela em Diadema obedeceu, de modo geral, à metodologia que descreveremos a seguir.

Antes de iniciar a implantação de um projeto, as famílias eram cadastradas pela Prefeitura. O cadastro orienta a definição do tamanho de lote e do tipo de atendimento. Após o cadastramento, considera-se que serão atendidas apenas as famílias cadastradas, na tentativa de ‘congelar’ a ocupação indiscriminada da área.

De forma geral, a primeira etapa de implantação do projeto de urbanização de favelas buscava viabilizar um parcelamento de lotes com a abertura de vias e vielas. Adotavam-se um ou mais lotes-padrão, que representassem a divisão igualitária da terra entre os ocupantes. Para reordenar a ocupação do solo, promovia-se a relocação interna de barracos que, na maioria das vezes, era executada pela própria família, que reutilizava o próprio material de seu barraco para reconstruí-lo em outro local indicado no núcleo. A PMD, no período de 1983 a 1992, não trabalhava com área de apoio para relocações temporárias na forma de alojamento provisório ou ‘área pulmão’. Iniciava-se o parcelamento, sempre que possível, na área menos densa da favela. A equipe de topografia marcava os lotes de um determinado setor e as famílias desmanchavam e reconstruíam seus barracos no mesmo dia, ou final de semana, contando com o apoio dos vizinhos para abrigar as crianças, os pertences e garantir a alimentação.

O parcelamento, na maioria das vezes, era executado a partir de um estudo preliminar elaborado pelos próprios técnicos e estagiários, que não contavam com levantamentos cadastrais e planialtimétricos. (figuras 16 à 18)

Nos dois primeiros governos, a maioria dos projetos foi elaborada pela própria equipe, nunca no nível de projeto executivo, e o desenho do parcelamento propunha um traçado regular (ortogonal) que, muitas vezes, pouco coincidia com o existente. Tentava-se ainda evitar a destruição de casas de alvenaria, que, todavia, não eram muitas na década de 1980. Wagner Lamonica lembra que no primeiro governo “era comum fazer o projeto no próprio campo”. No terceiro governo, iniciou-se a contratação de levantamentos e projetos executivos de infra-estrutura e parcelamento.

Com a abertura das vias ou vielas, promovia-se a implantação de infra-estrutura básica, como redes de água e esgoto, drenagem, pavimentação e, quando necessário, obras para canalização de córregos e contenção de encostas. Dependendo do tamanho e densidade do núcleo, a execução de obras de saneamento num setor ocorria simultaneamente ao reparcelamento de outro setor. Em muitos casos, a execução de redes de água e esgoto não era acompanhada da execução de pavimentação e drenagem, em função de limitações orçamentárias do período.

Na maioria das áreas cortadas por córregos (como Vila Olinda, Marilene, Vila Popular, Itália, União B), o viário principal era aberto em cima do córrego canalizado, e o esgoto e a drenagem eram canalizados juntos e despejados no córrego com evidentes conseqüências que serão tratadas mais à frente.



**figura 16.**  
'Projeto' de urbanização de favela elaborado pela PMD na 1ª gestão do PT (1983-1988)

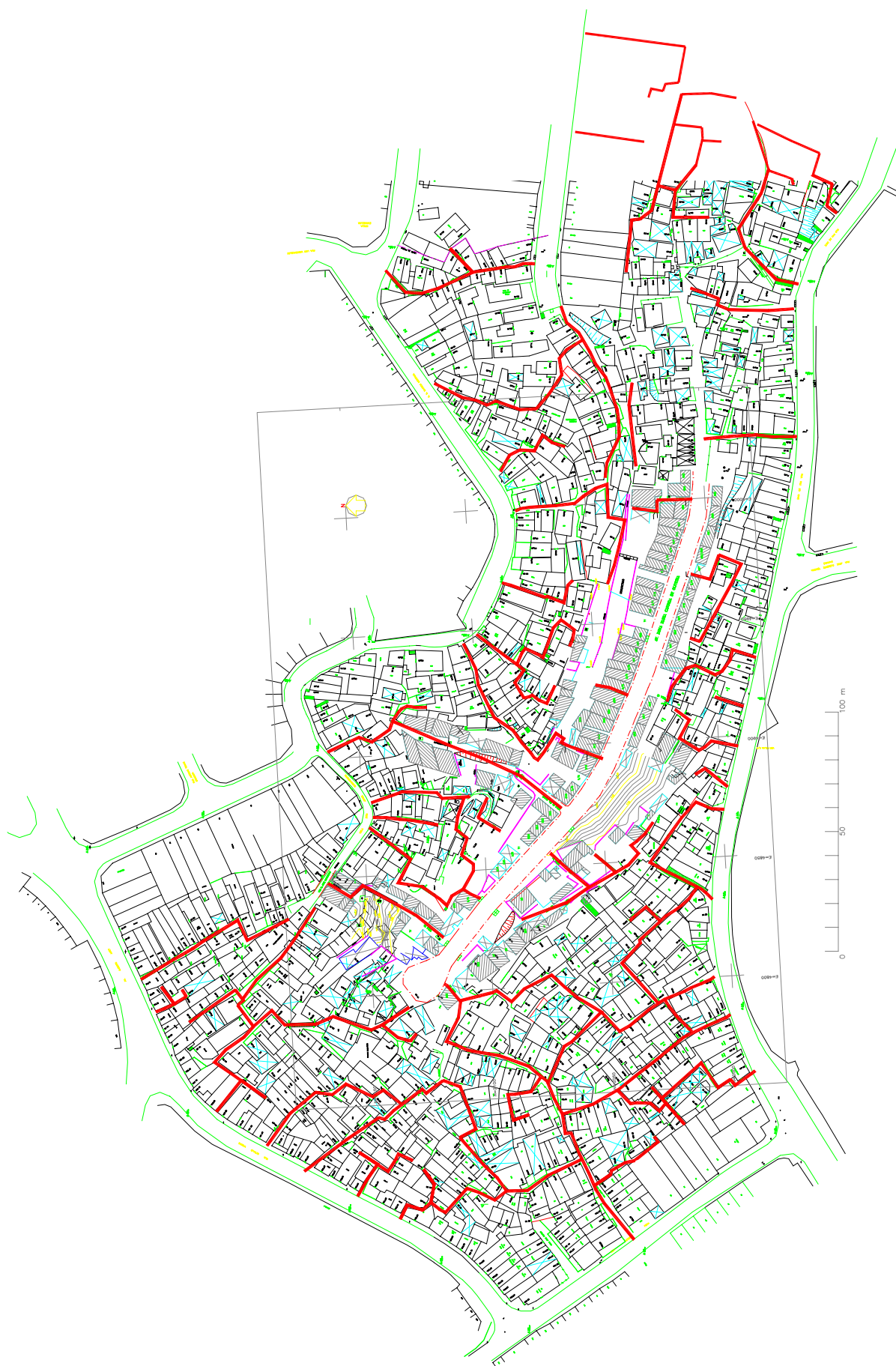


**figura 17.**  
'Projeto' de urbanização de favela elaborado pela PMD na 1ª gestão do PT (1983-1988)



**figura 18.**  
Planta de favela urbanizada:  
exemplo de traçado regular (ortogonal)

**figura 19.**  
Projeto de urbanização do Núcleo Marilene elaborado na 3ª gestão do PT (1993-1996)







**foto 49.**  
Núcleo Vila Popular



**foto 50.**  
Núcleo Vinicius de Moraes:  
reassentamento de famílias

A remoção de famílias ocorreu em raros casos; por exemplo, a remoção dos moradores do núcleo Almiro Sena Ramos, Rua Itália e Vila Popular para o Conjunto Júpiter. De forma geral, mesmo quando necessária, não se praticava a remoção para viabilizar a urbanização dos núcleos.

A forma de participação da população na execução da infra-estrutura relacionava-se com seu grau de organização e com a modalidade de intervenção. Podemos classificar as modalidades de intervenção da seguinte maneira:

- executadas por empreiteiras ou diretamente pela administração municipal;
- executadas por mutirão: a população moradora em um núcleo de favela organiza-se para executar total ou parcialmente as obras de infra-estrutura em regime de mutirão. Nesse caso, técnicos da Prefeitura davam assessoria técnica;
- autogeridas pela população (somente no período de 1993-1996): a PMD, por meio de convênio, repassa os recursos financeiros para uma associação de moradores que representa a população moradora de determinado núcleo, e esta gerencia a aplicação dos recursos e execução do projeto. Nesse caso, a assessoria técnica é prestada por ONGs (organizações não-governamentais), contratadas diretamente pela associação.



**foto 51.**  
Núcleo Vila Olinda: mutirão para  
execução de pavimentação. 1995



**foto 52.**  
Núcleo Inverno e Verão:  
área de lazer

Era comum a combinação de diferentes modalidades de intervenção no mesmo núcleo de favela para promover sua urbanização. Muitas vezes, enquanto se executavam muros de arrimo ou canalização de córregos por empreiteira, viabilizava-se a pavimentação do núcleo por mutirão ou se executavam redes de água e esgoto por administração direta. De maneira geral, as obras mais complexas, como as de geotecnia e drenagem, foram executadas por empreiteira ou por administração direta. A população, em alguns casos, mobilizava-se para executar em regime de mutirão a pavimentação de vias e redes de água e esgoto.<sup>23</sup>

A PMD considerava difícil o processo de construção em mutirão organizado diretamente pela Prefeitura, em função da complexidade de algumas obras, da necessidade de mobilização da população e de diversas dificuldades operacionais. A PMD enfrentava muitas dificuldades para adquirir e distribuir, estocar e controlar a utilização adequada do material de construção nos núcleos. Muitas vezes, os serviços nos núcleos eram paralisados por atrasos na licitação e compra de um único tipo de material. Muitos núcleos não possuíam locais adequados ou seguros para estocar material, que precisava então ser transportado aos poucos para o canteiro de obras, o que exigia disponibilidade de caminhões. Além disso, as obras exigiam grande acompanhamento dos técnicos da Prefeitura nos finais de semana e a reduzida capacidade operacional do governo limitava o número de frentes de trabalho abertas. (DIADEMA, 1996a)

Em alguns núcleos, era difícil mobilizar a população para executar obras em regime de mutirão. Segundo a PMD (1996a), a necessidade da população de fazer 'bico' nos fins-de-semana para complementar a renda mensal contribuía para a desmobilização do mutirão. Outro fator que desmobilizava era o fato de que, nos núcleos parcialmente urbanizados, após a subdivisão dos lotes, os moradores se voltavam para a execução de melhorias em sua própria moradia, deixando de lado os processos coletivos.

As intervenções autogeridas pela população ocorreram somente durante o terceiro governo e apenas em cinco favelas do município: Santo Ivo, Vila Olinda, Pablo Neruda, Macaúba e Caviúna, totalizando 1.605 famílias. O programa FUNACOM, desenvolvido no município de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992), foi referência para a estruturação dessa metodologia de intervenção (DENALDI, 1997). Os projetos foram financiados pelo Fumapis e o repasse de recursos, autorizado pela Câmara de Vereadores. Segundo a norma instituída, os recursos poderiam ser utilizados para mão-de-obra, compra de material de construção, contratação de serviços e contratação de assessoria técnica. A PMD buscou essa alternativa para reduzir custos, fortalecer a organização popular e ampliar a capacidade operacional de atendimento.

<sup>23</sup> As obras de canalização de córrego, contenção geotécnica, pavimentação e escadaria foram executadas com a utilização de diferentes tecnologias. A escolha das alternativas ocorreu em função da complexidade das obras, forma de execução e disponibilidade financeira da PMD no período executado.

Segundo a PMD (1996a, p.34), a resposta da população à proposta municipal de autogestão do processo de urbanização foi diferente de um núcleo para outro. Em alguns projetos, alcançou-se melhor qualidade, com redução de custos, inclusive com alteração da estrutura de poder e decisão no núcleo, que passou a ser mais democrática (coletiva) e autônoma. Em outros projetos, foi deficiente a mobilização da população para a execução das obras em regime de mutirão e a concentração de tarefas administrativas nas lideranças políticas do núcleo acabou por fortalecer seu centralismo e autoritarismo.

Com o parcelamento do solo e o início da execução das obras de saneamento, a população imediatamente começava a transformar o seu barraco em uma construção de alvenaria. O Serviço de Urbanização fornecia algumas plantas-padrão e algum acompanhamento técnico e as moradias eram autofinanciadas e construídas pelos próprios moradores. Usualmente, a família morava no lote enquanto ocorria a construção. A foto ao lado mostra um exemplo de convivência de parte do barraco e a nova alvenaria no lote de 44m<sup>2</sup>.



**foto 53.**

Substituição do barraco pela alvenaria dentro do lote urbanizado em núcleo de favela em Diadema. 1994

No último governo, tentou-se estruturar melhor a assistência técnica à autoconstrução, inclusive com a contratação, pela PMD, de ONGs para executar este e outros serviços, mas o programa não atendeu um número expressivo de famílias.

A urbanização foi quase totalmente subsidiada pelo governo municipal. A 'Concessão de Direito Real de Uso da Terra' foi outorgada gratuitamente e as obras de urbanização e saneamento não foram cobradas. O terceiro governo do PT iniciou a cobrança de pavimentação por meio do 'Plano Comunitário de Pavimentação' e do Fumapis. O Fumapis financiava, por meio de subsídios, a pavimentação de ruas e vielas, desde que o núcleo apresentasse parcelamento definitivo e houvesse 70% de adesão dos moradores. A pavimentação podia ser executada em regime de mutirão ou por empreiteira. No período de 1995 a 1996, houve a pavimentação de cerca de 69.000 m<sup>2</sup> de vias no âmbito desse programa, beneficiando 18 núcleos de favela. <sup>24</sup> (DIADEMA, 1996b)

<sup>24</sup> A PMD estima que no período de 1993 a 1996 foram pavimentados cerca de 120 mil metros quadrados de vias e vielas em núcleos de favela e loteamentos (PMD, 1996)

É muito difícil apropriar os custos de urbanização, uma vez que não foram registrados, principalmente durante os dois primeiros governos, os investimentos realizados pelo governo municipal e pelas concessionárias para promover o parcelamento e a provisão de infra-estrutura. Um estudo elaborado por GHOUBAR (PMD, 1996a) e que tomou como referência o banco de dados municipal e o projeto de quatro favelas de Diadema (Vila Popular, Maria Tereza, Pablo Neruda e Vila Alice) apontou que o custo unitário (família) de urbanização variava de cerca de um mil a 2,5 mil dólares. Nesses valores não estão computados os custos referentes à terra, iluminação e eletrificação, reassentamento de famílias, construção de equipamentos públicos, assim como os custos relacionados com os programas de Pós-Urbanização.



**foto 54.**

Núcleo Toca da Raposa: pavimentado pelo 'Plano Comunitário'. 1995

### 3.3.3. Resultados e limitações das intervenções

Dos duzentos núcleos de favela, 144 foram de alguma forma urbanizados. Os núcleos considerados urbanizados possuem infra-estrutura completa ou em fase final de implementação (redes de água e esgoto, eletrificação, drenagem, pavimentação, contenções). Outros 37 núcleos estão parcialmente urbanizados e 12 receberam intervenções pontuais, sendo que apenas sete não sofreram nenhuma intervenção, porque deverão ser totalmente removidos. Dos núcleos localizados em APM, 62% estão urbanizados e 32% parcialmente urbanizados (Mapa 04).

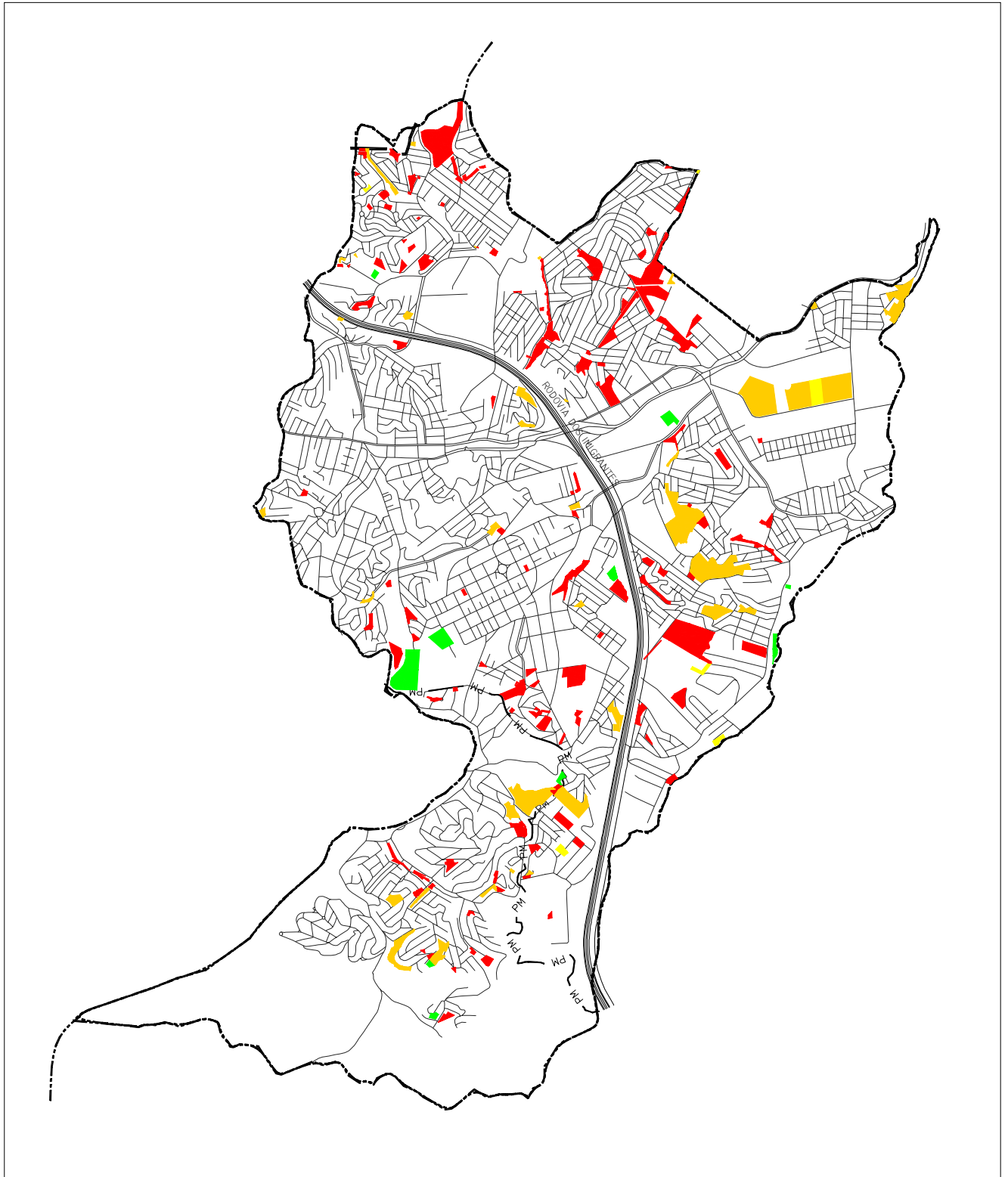
A queda da mortalidade infantil e a diminuição dos índices de violência também estão relacionadas com este processo. Há muitos outros resultados não mensuráveis, como o desenvolvimento sócio-econômico dos bairros, a capacitação dos agentes envolvidos (setor público e comunidade) e a construção de um processo participativo e de educação popular, cujos desdobramentos são políticos, econômicos e sociais.

Se, por um lado, essa política de urbanização de favelas melhorou as condições de vida de milhares de habitantes, por outro lado, da forma como foi desenvolvida, consolidou situações inadequadas de moradia. No caso de Diadema, as condições 'inadequadas' a que nos referimos compreendem às seguintes situações:



**foto 55.**

Núcleo Vila Olinda: acesso viário sobre leito de córrego canalizado garantiu acesso aos serviços públicos. 1996



### Mapa 04.

### Diadema

Favelas - Intervenções

- Urbanizada
- Parcialmente Urbanizada
- Intervenções Pontuais
- Sem Intervenções
- Sem Dados

Fonte: PMD

- núcleos urbanizados que não contam com áreas para implantação de praças, áreas de lazer e equipamentos comunitários no seu interior ou entorno próximo;
- núcleos urbanizados com moradias consolidadas à beira de córrego, em várzea, em áreas de alta declividade, em faixa de domínio da Eletropaulo;
- núcleos urbanizados, mas sem regularização urbanística e fundiária concluída;
- núcleos com baixo padrão (qualidade) de urbanização;
- núcleos com baixa qualidade do espaço construído (conjunto das moradias).

As condições inadequadas são resultado das características experimentais do processo. A insuficiência de recursos humanos e financeiros, a impossibilidade de executar a remoção de famílias, o alto grau de ocupação da terra em Diadema, a complexidade das intervenções em favelas e a necessidade de promover amplo atendimento são fatores apontados pela PMD para explicar a consolidação dessas situações 'inadequadas'.

Impossibilitados de remover famílias, os governos optaram, muitas vezes, por mantê-las em locais inadequados e promoveram sua urbanização consolidando situações impróprias de moradia. Um exemplo é a favela da Rua Itália, onde as moradias, hoje construídas de alvenaria, são o próprio anteparo do córrego. A inexistência de alternativas para a remoção de famílias e eliminação de situações de risco também inviabilizou a 'liberação' de áreas dentro dos núcleos para a construção de espaços de lazer e de equipamentos, que não foram priorizados no processo.

Os profissionais aprenderam errando. As situações inadequadas foram, algumas vezes, resultado da falta de preparo técnico da equipe, principalmente da equipe técnica que compôs o primeiro e o segundo governos (1983 a 1989). Entre outros, podemos citar o exemplo de parcelamento de solo promovido no núcleo 'Nações', em que se desprezaram as características morfológicas do terreno e princípios de drenagem, colocando lotes em linhas de drenagem e represando as águas de chuva dentro do núcleo, o que provoca, em períodos de chuva, a inundação de lotes e moradias.

A qualidade do ambiente construído poderia ter sido elevada com um trabalho de pós-ocupação. O programa 'Pós-Urbanização', embora aponte nessa direção, pode ser considerado um ensaio do último governo. A existência de um 'escritório de campo', orientação técnica para a autoconstrução das moradias e ações de fiscalização provavelmente teriam evitado a apropriação de espaços públicos pelas moradias, como calçadas, por exemplo, assim como a construção de cômodos sem iluminação e ventilação, além de outras situações, até mesmo de risco.

As AEIS foram estabelecidas para viabilizar a urbanização e regularização de favelas, com o objetivo de ampliar o acesso à moradia por meio do incentivo à produção de moradias populares e, de fato, o instrumento promoveu a ampliação da oferta de terras para habitação na cidade.<sup>25</sup> Também se estabeleceram mecanismos para outorgar a CDRU. Diadema outorgou a CDRU aos moradores de 78 assentamentos, num universo de duzentos núcleos existentes. Até o final de 2000, porém, dos 78 assentamentos, apenas dois, Maria Tereza e Jardim Inamar, tiveram as CDRU registradas em cartório, sendo que nenhum teve o seu parcelamento regularizado. Ressalta-se com isto que os moradores desses dois assentamentos possuem apenas a concessão da fração ideal da terra de um parcelamento ou condomínio não aprovado por aquela Municipalidade, ou seja, legalmente inexistente.<sup>26</sup>

Os núcleos urbanizados ainda não fazem parte da cidade do ponto de vista jurídico. A PMD encontrou muitas dificuldades para viabilizar juridicamente a cobrança da pavimentação (Plano Comunitário de Pavimentação) e do IPTU. Segundo a PMD, como as famílias não são proprietárias da terra e como o lote 'não existe', em caso de inadimplência a Prefeitura teria dificuldades para proceder à cobrança judicial, uma vez que é ela a proprietária da terra. Não é exercido controle urbano nestes núcleos e a manutenção urbana é precária e diferenciada da realizada na cidade formal, por exemplo, no caso da manutenção do viário e dos serviços de coleta de lixo.

Quanto à participação popular, é inegável o avanço em direção à democratização da gestão municipal; no entanto, os desafios futuros estão relacionados à qualificação dessa participação. Ainda estão presentes resquícios do clientelismo político praticado por lideranças populares, representantes do governo e, principalmente, do legislativo. Quanto à consolidação da participação popular, não só os governos têm muito a aprender, como também o próprio movimento de moradia e as organizações comunitárias. Muitas vezes, estas se distanciam muito de seus objetivos, criando, para sua sobrevivência, seja uma extrema dependência do governo municipal, seja um vínculo com projetos políticos individuais, ou ainda, afastando-se do 'trabalho comunitário', da vida e do projeto daqueles que representam.

O processo de urbanização de favelas em Diadema aumentou o grau de inclusão social (jurídica e ambiental) de 90% da população moradora em núcleos de favela do município, aproximadamente 27% da população total do município, e beneficiou direta ou indiretamente 40% dos moradores da cidade (DIADEMA, 1999). A urbanização de favelas executada foi a possível frente à grande abrangência da demanda e à grave situação de falta de saneamento das favelas. Estas foram gradualmente sendo urbanizadas e a metodologia de intervenção foi se desenvolvendo e aprimorando. Não podemos afirmar que o acesso a um urbanismo e moradia de boa qualidade esteja garantido, mas sim que a condição de habitabilidade e de vida foi melhorada.

<sup>25</sup> Ver HEREDA & KARAZAWA e KLINK. & BALTRUSIS (1997).

<sup>26</sup> Informações obtidas em entrevista realizada com Márcia Pelegrini, Débora Carvalho Baptista e Manuel Fernando Marques da Silva, ex-integrantes da equipe de governo 1993-97, em novembro de 2000.

### 3.4. A contribuição dos pioneiros nos anos 1980

Na década de 1980, os municípios estabeleceram políticas municipais de urbanização e regularização de favelas, buscando garantir o direito à terra a seus ocupantes e priorizaram a execução de obras de saneamento, tentando promover a melhora gradativa das condições de habitação.

Foi dada grande importância ao reconhecimento legal da existência dos assentamentos e à possibilidade de sua consolidação como forma de garantia da posse da terra. Para muitos moradores das favelas de Diadema, no início da década de 1980, a outorga da 'concessão administrativa', ou até mesmo a demarcação dos lotes em campo, era tão ou mais importante que a realização das obras de infra-estrutura. Em Recife, o PREZEIS, no primeiro período de implantação, transformou-se num espaço político de defesa da posse da terra, muito mais que um espaço de co-gestão do processo de urbanização de favelas.

Uma importante contribuição dos pioneiros relaciona-se com o estabelecimento de um referencial de regulamentação urbanística. Os municípios, no início da década de 1980, já haviam adotado padrões urbanísticos especiais de parcelamento de solo e instrumentos como as AEIS (ou ZEIS) e a CDRU, mesmo antes da edição da lei 'Estatuto da Cidade' e até mesmo antes de esses padrões se tornarem recomendações do governo federal e das agências internacionais.

Os dispositivos estabelecidos nas legislações do PREZEIS e PROFAVELA se tornaram referência nacional para municípios que instituíram legislação de interesse social. O padrão de urbanização de favelas instituído (mesmo informalmente) em Diadema, principalmente os referenciais de tamanho de lote e dimensão de vias, também se transformou em referência para outros governos municipais. As prefeituras de São Bernardo do Campo e Santo André na RMSP e Santos, entre outras, adotaram parâmetros semelhantes aos de Diadema.

Nesta fase inicial, os processos de urbanização, em geral, ficaram desvinculados da regularização, que depende da existência de projetos e levantamentos, assim como da conclusão das obras de urbanização. Em Recife, os investimentos na elaboração de projeto de urbanização (execução de obras de infra-estrutura) iniciaram-se após 1993, ou seja, 10 anos após a instituição das ZEIS. Em Diadema, até 1996, nenhum projeto de urbanização de favelas (parcelamento) havia sido aprovado dentro da PMD e até o final de 2000 nenhum núcleo da cidade tinha concluído a regularização urbanística e fundiária, embora se tenha realizado um investimento expressivo em urbanização de favelas, resultando no final da década de 1990 na conclusão da urbanização de cerca de 144 núcleos. As AEIS foram instituídas no âmbito do Plano Diretor em 1994, quando cerca de 80% das favelas já estavam urbanizadas ou em processo de urbanização.



A urbanização promovida, na maioria das vezes, caracterizou-se pela soma de intervenções pontuais, não necessariamente orientadas por um plano (integral) de urbanização ou por projetos executivos de infra-estrutura e parcelamento. Em geral, alcançaram-se baixos patamares de qualidade de urbanização. A unidade de planejamento adotada foi apenas a favela e as intervenções executadas não se inseriram em estratégias maiores de recuperação ambiental e urbanística da cidade. Além disso, até o final da década de 1980, poucas urbanizações haviam sido concluídas. Em Recife, até 2000, consideravam-se integralmente urbanizadas apenas 3 ZEIS; em Belo Horizonte, apenas seis núcleos/vilas; Diadema, com o maior percentual de urbanizações concluídas, apresentava, até 1989, oito núcleos de favelas integralmente urbanizados.

No caso de Diadema, diferentemente de Recife, os resultados alcançados no final da década de 1990 estão relacionados com a continuidade político-administrativa, que permitiu aprimorar o programa e torná-lo abrangente.

O caso de Recife exemplifica a grande dependência do município de recursos externos para viabilizar a urbanização das favelas. Os custos de conclusão da urbanização das 'ZEIS Efetivas' apontam ainda a necessidade de alto investimento em produção habitacional para viabilizar o reassentamento. O investimento em produção habitacional, que não incorpora o valor de disponibilização da terra, soma 64% do valor total do investimento necessário para concluir a urbanização das ZEIS. Diadema sentiu menos o peso desse componente, porque iniciou a política de urbanização de favelas com o 'parcelamento' do solo no início da década de 1980, quando era menor o grau de adensamento das favelas. Além disso, como mencionado anteriormente, para fugir dos custos de reassentamento, acabou consolidando situações inadequadas de moradia e parcelamento e não solucionou o caso das favelas não consolidáveis, cuja intervenção deve ser a remoção total das famílias.

Em que pese o fato de que a conclusão do processo de urbanização de favelas não foi alcançada na maioria das ZEIS (e áreas pobres) de Recife e que, muitas vezes, como no caso de Diadema, tenham se consolidado situações inadequadas de saneamento e moradia, é incontestável a melhoria das condições de habitação, principalmente a decorrente da execução de obras de saneamento.

Como vimos, tratou-se de um processo de aprender fazendo, de construção de um saber técnico, elemento fundamental para que a prática fosse aprimorada na década seguinte. A execução de obras num território construído e habitado, no âmbito de um programa oficial que não mais se restringe a uma ou duas favelas, e envolvendo toda a complexidade jurídica, social, urbanística e ambiental conhecida, resultou num acúmulo de experiência que, sem dúvida, contribuiu para a construção institucional das políticas de urbanização e para o desenvolvimento de parâmetros técnicos de intervenção.

Por fim, a institucionalização da participação popular e a democratização da gestão municipal são outras grandes contribuições dos pioneiros, como exemplificam as experiências relatadas.

**4. A Década de 1990:  
difusão e consolidação  
das políticas de  
urbanização de favela**



## 4. A Década de 1990: Difusão e Consolidação das Políticas de Urbanização de Favela

Neste capítulo tratarei da difusão e consolidação das políticas de urbanização de favelas. Discutirei o que impulsiona o crescimento da intervenção municipal na década de 1990 e apresentarei exemplos de políticas e programas desenvolvidos no período. Serão discutidos os programas: 'Guarapiranga' e 'Urbanização de Favelas'(1989-1992) em São Paulo e 'Programa Favela Bairro' no Rio de Janeiro. Darei maior destaque ao 'Programa Favela Bairro', programa municipal de maior abrangência, porque se tornou modelo de intervenção e vem inspirando propostas semelhantes.

### 4.1. O crescimento da atuação dos governos municipais

Na década de 1990, cresce o número de favelas e de governos municipais que passam a desenvolver programas de urbanização e regularização. Os dados levantados pelo IBGE em 1999 apontam que, dos municípios brasileiros que possuíam favelas, 52,3% executavam programas de urbanização de assentamento e 33,3%, de regularização (BREMAEKER, 2001). Esse percentual aumenta quando analisamos os municípios classificados como de grande porte, onde se concentra a maioria da população de favelas. Dos municípios com mais de quinhentos mil habitantes que possuem favelas, 84,6% executavam programas de urbanização de assentamentos, 80,7% realizavam programas de regularização de assentamentos e 96% possuíam órgão específico para o setor habitacional.

Trata-se de um número expressivo de municípios se considerarmos que, até a década de 1980, não era prioridade a ação governamental em urbanização de assentamentos.

Tabela 07.

**Distribuição dos municípios que possuem favelas, programas de urbanização e regularização de assentamentos e órgãos específicos para o setor habitacional, segundo faixas de população**

Faixa da população (por mil)	MUNICÍPIOS <sup>1</sup>									
	n.º total	com favelas		com programa de urbanização de assentamentos		com programa de regularização fundiária		com órgãos específicos p/ o setor habitacional		
		n.º	%	n.º	% <sup>2</sup>	n.º	% <sup>2</sup>	n.º	% <sup>2</sup>	% <sup>3</sup>
até 20	4119	827	20,08	422	51,03	234	28,30	899	100	21,8
20 a 100	1187	527	44,40	261	49,53	174	33,02	486	92,22	40,94
100 a 500	174	139	79,89	89	64,03	77	55,40	136	97,84	78,16
500 e mais	26	26	100,00	22	84,62	21	80,77	25	96,15	96,15
<b>TOTAL</b>	<b>5506</b>	<b>1519</b>	<b>27,59</b>	<b>794</b>	<b>52,27</b>	<b>506</b>	<b>33,31</b>	<b>1546</b>	<b>100,00</b>	<b>28,08</b>

<sup>1</sup> Não incluí o Distrito Federal

<sup>2</sup> Percentual em relação ao n.º total de municípios que possuem favelas

<sup>3</sup> Percentual em relação ao n.º total de municípios

fonte: BREMAEKER/ IBAM (2001) - dados IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais 1999

Outros estudos confirmam a atuação municipal. Pesquisa do IPPRU/UFRJ-FASE, sobre a produção pública habitacional com participação das prefeituras, realizada em 45 dos maiores municípios brasileiros, durante a gestão de 1993-1996, revelou que 75% deles executavam programas de urbanização de assentamentos e 64% desenvolviam programas de regularização fundiária (CARDOSO & RIBEIRO, 2000: 31). O mesmo estudo revelou também que 62% desses municípios haviam adotado instrumento do tipo AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social).

Já na década de 1980, os municípios passam a ser os responsáveis pelas maiores parcelas do investimento na área habitacional. A participação federal nos gastos com programas habitacionais caiu de 61% em 1980 para 20% em 1990, enquanto a participação dos estados aumentou de 9% para 17% e a dos municípios, de 30% para 64% (MEDICE & MACIEL, 1996: 61).

O aumento do investimento municipal e estadual não compensa a queda do gasto federal. Os gastos totais com habitação reduziram-se cerca de 33% no período.

A participação federal nos investimentos na área de saneamento caiu de 47% em 1980 para 31% em 1990, enquanto a participação dos estados aumentou de 42% para 61%. A participação dos municípios declinou de 12% para 9% (MEDICE & MACIEL, 1996: 60).

O que impulsionou a intervenção municipal? Vários autores associam o crescimento da intervenção municipal ao processo de descentralização consagrado pela reforma constitucional de 1988.<sup>1</sup> Nota-se também que o momento que antecede essa descentralização coincide com o período de abertura política, de mobilização dos movimentos sociais e da retomada do processo eleitoral para governos estaduais e municipais.

<sup>1</sup> Ver AGHÓN (1995, 1996); ARRETICHE (1996b); SATO (1993); GARCIA (1995)

O acelerado processo de urbanização e especialmente de crescimento das favelas (cidade ilegal), que alcança proporções enormes, tornou ainda mais evidente a necessidade da intervenção governamental.<sup>2</sup> ARRETCHE (1996b: 114) lembra que os estados e municípios se tornaram os principais alvos políticos da demanda de movimentos organizados. O atendimento dessas demandas foi muitas vezes movido por interesses político-eleitorais locais.<sup>3</sup> A retomada das eleições conferiu maior permeabilidade à demanda desses movimentos.

Ainda sobre o papel dos movimentos sociais, RIBEIRO (1994) lembra que a Constituinte de 1988 impulsionou um processo de reforma institucional no plano local influenciada pela agenda da reforma urbana proposta pelo FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana –, que propunha, por exemplo, a “inversão de prioridades na alocação de recursos públicos” e a “universalização do direito urbano”.<sup>4</sup>

ALMEIDA (1996: 16) afirma que o processo de democratização e a crise fiscal constituem os dois grandes condicionantes da transformação do sistema federativo brasileiro. O autor considera que, no início da década de 1980, os impulsos liberados pelo processo de democratização foram mais importantes e, após 1988, a crise financeira e fiscal ganhou maior importância. Sobre a condicionante da democratização, lista três impulsos descentralizadores. O primeiro relacionado com o aumento da importância dos governadores e estados. O segundo relacionado com a associação entre descentralização-democracia e cidadania feita pela oposição ao regime autoritário. E o último relacionado com a crítica ao padrão de proteção social dos governos autoritários e a percepção da descentralização como “instrumento da universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais” (ALMEIDA, 1996:17).

GARCIA (1995) aponta três principais forças impulsoras do processo de descentralização. A primeira é decorrente da crise financeira que atingiu o Governo Federal a partir da segunda metade da década de 1970. Essa crise levou à redução dos repasses financeiros e à reivindicação dos estados e municípios por maior descentralização tributária, financeira e decisória. A segunda força impulsora do processo de descentralização seria também a luta pela democratização do país, que ocorreu no início da década de 1980.

“Tais movimentos, ao fazerem avançar a democratização política do país, evidenciaram a necessidade de se repensar as atribuições e partilhas de responsabilidades, poder e recursos na prestação de serviços públicos e, com isso, ingressaram no debate sobre a descentralização, introduzindo uma concepção democrática a esse processo, que não estava de todo presente na força impulsora anteriormente comentada. ” (GARCIA, 1995)

<sup>2</sup> Sobre o crescimento das favelas na década de 1980 ver TASCHNER (1986; 1997a; 2001).

<sup>3</sup> Ver BOTLER & MARINHO (1997), MARINHO (1999).

<sup>4</sup> O FNRU – do qual participavam ONGs, entidades profissionais e movimentos populares – foi criado formalmente em 1987 e desempenhou importante papel na defesa e disseminação das propostas de reforma urbana durante o processo constituinte e, posteriormente, ainda atuou nos níveis estaduais e municipais, debatendo a formulação das constituintes estaduais, leis orgânicas e planos diretores (MARICATO, 1994; RIBERIO, 1994).

A terceira força apontada pelo autor seriam as 'receitas' internacionais de políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal.

De fato, a ótica da descentralização é fortalecida na década de 1990, quando as políticas neoliberais influenciam fortemente o desenho das políticas governamentais. A descentralização não é fortalecida como meio de democratizar ou aumentar a eficácia das políticas públicas, mas de aliviar a situação fiscal e financeira da União. "Descentralizar passa ser um imperativo para atenuar a situação fiscal e financeira de uma União falida, que deve fazer frente a pesados encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, caminhando em direção a um Estado mínimo" (GARCIA, 1995: 6).

KLINK (2000, p. 92) analisa as fragilidades do federalismo brasileiro, do padrão de financiamento das cidades e seu impacto sobre o financiamento e a configuração das políticas sociais e de desenvolvimento econômico nacional. Argumenta que se intensificam os conflitos dentro do modelo federal, decorrentes da necessidade de compatibilizar a descentralização com a política de estabilização, caracterizada pela opção de inserção na globalização financeira.

Eixo central da gestão macroeconômica a partir de 1994, o uso da âncora cambial para a eliminação da inflação impediu que a economia crescesse. Seu impacto resultou na queda da arrecadação de estados e municípios e o aumento do estoque da dívida interna de estados e municípios. Parte dos custos da estabilização macroeconômica foi repassada aos estados e municípios.

Os fundos sociais, importante fonte de financiamento das políticas sociais, também dependem dos ciclos macroeconômicos para garantir fluxo estável. Com o colapso do crescimento da economia formal, acentua-se a fragilidade do padrão de financiamento das políticas sociais.

A Constituinte de 1988 definiu um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados, e especialmente os municípios. No entanto, as fragilidades do federalismo brasileiro não permitiram que se alavancassem as reformas mais profundas.

ARRETCHE (1996b) lembra que, no caso da área habitacional, apesar de a utilização dos recursos do FGTS imprimir uma característica de 'descentralização tutelada', o que se observa é um processo de 'descentralização autônoma' ocasionada pela inexistência de repasses negociados do Governo Federal, e que resulta no que muitos autores denominam 'descentralização por ausência' de políticas setoriais. Estados e municípios desenvolvem políticas e programas habitacionais próprios, assumindo de forma autônoma o seu gerenciamento e financiamento.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Considera-se 'descentralização autônoma' quando financiada com recursos dos próprios municípios, "descentralização vinculada" quando ocorrem os repasses automáticos, estabelecidos por lei ou pela constituição ou, ainda, através de fórmulas pré-definidas e "descentralização tutelada" quando os repasses são negociados (recursos voluntários). Ver ALMEIDA (1996), ARRETCHE (1996b), KLINK (2000).

A extinção do BNH, seguida da crise do FGTS e da desarticulação institucional, tratada no primeiro capítulo, resultou na progressiva ausência do Governo Federal no que se refere, tanto a sua capacidade de manter os níveis anteriores de produção pública da habitação, quanto a sua capacidade de reorganizar e implementar a política habitacional. Como resposta à ausência do Governo Federal, teve lugar uma progressiva autonomização da política habitacional para a baixa renda (ARRETCHE, 1996: 114).<sup>6</sup>

Para ALMEIDA (1996: 28):

“O colapso da política nacional de habitação deu margem à proliferação de iniciativas estaduais e municipais autônomas. A importância da moradia para as camadas mais pobres da população e seu inequívoco rendimento eleitoral, além do interesse das empresas de construção na continuidade dos programas governamentais, construíram poderosos estímulos à ação dos governos subnacionais.”

O autor lembra também que o próprio formato anterior da política comandada pelo BNH criou condições propícias para que estados e municípios assumissem funções crescentes na área da habitação popular. Esse formato combinava centralização política e financeira de recursos na agência federal com descentralização da operação para as COHABs (agências promotoras), que se caracterizavam como uma rede de agências distribuídas pelo território, operando com alguma autonomia em relação à implementação do programa.

Podemos concluir que os municípios são levados a implementar políticas e programas de urbanização de favelas, assumindo de forma autônoma seu gerenciamento e financiamento. Ao mesmo tempo que a responsabilidade municipal aumenta, sua capacidade de investimento é reduzida e o Governo Federal se ausenta da área. Condicionantes macroeconômicas provocam a queda da arrecadação de estados e municípios, a instabilidade das fontes de financiamento (como os fundos sociais) resultando na fragilidade do padrão de financiamento das políticas sociais.

Na década de 1990 observamos duas tendências: o crescimento da intervenção municipal, com a institucionalização de programas de urbanização como parte integrante da política municipal de habitação, e o aprimoramento das políticas de urbanização, com elevação do patamar técnico de intervenção. Para discutir este aprimoramento, assim como o resultado e as limitações das intervenções, destacaremos as experiências realizadas em São Paulo e Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> O termo 'autonomização' é usado para explicitar que os programas são autônomos em relação ao Governo Federal.

## 4.2. São Paulo

### 4.2.1. Urbanização de favelas no governo de Luiza Erundina (1989-1992)

Em São Paulo, no governo de Luiza Erundina (1989-1992), pela primeira vez se estruturou um programa municipal de urbanização de favelas como parte integrante da política habitacional municipal.<sup>7</sup> As características marcantes dessa política, assim como de outras implementadas em cidades administradas por partidos de esquerda, foram a reversão de prioridades, participação popular e alocação de recursos municipais garantindo o atendimento de expressiva parcela da população de favelas.<sup>8</sup>

Segundo MARICATO (1997), "(...) das 135.482 famílias moradoras de favelas em áreas públicas que constituíam a demanda da prefeitura, foi possível atender 20% do total durante os quatro anos". As obras foram executadas pela prefeitura (administração direta), empreiteira e por mutirão, no âmbito do subprograma FUNAPS-FAVELA.<sup>9</sup>

Para coordenar o programa de urbanização, foi criado o GEUFAVELAS (Grupo Executivo de Urbanização de Favelas), ligado à Superintendência de Habitação Popular da SEHAB (Secretaria de Habitação). Os projetos e ações eram desenvolvidos pelas regionais da Superintendência, escritórios regionais de habitação, contando com a participação da população. Segundo BUENO (2000: 101), foram criados 13 escritórios regionais e essa organização propiciou maior agilidade e eficiência no desenvolvimento dos projetos.

Destaca-se a preocupação do governo em estabelecer diretrizes para o projeto e execução da obra em favelas que considerassem a diversidade das situações físicas encontradas nas favelas. Como mencionado no segundo capítulo, foram produzidos cadernos de especificações para contratação de projetos e obras, como o caderno de encargos para o desenvolvimento de projetos de saneamento e drenagem e o caderno 'Especificações de obras em favelas e formas de medição e pagamento'.



**foto 56.**

Favela Nova Jaguaré: contenção de encosta em situação de risco - São Paulo. 1992

<sup>7</sup> Para análise da ação do governo municipal em favelas de São Paulo entre 1989 a 1992, ver BUENO (2000).

<sup>8</sup> BUENO (2000: 115), que coordenava o GEUFAVELAS, lembra que "foi através da ação para resolver os problemas de risco que a urbanização de favelas tornou-se, não prioridade, mas um programa relevante dentro da política de HABI, na disputa por encaminhamentos técnicos e administrativos e por recursos financeiros."

<sup>9</sup> Sobre o FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), ver GOMIDE e TANAKA (1997).



O governo municipal inovou, permitindo a autogestão popular dos empreendimentos. O sub-programa FUNAPS-Favela viabilizava, de forma inédita, a autogestão popular do empreendimento. Os moradores de uma favela, organizados em uma associação comunitária legalmente constituída, podiam firmar convênio com a PMSP-FUNAPS para a execução das obras no núcleo, desde que contratassem um assessoria técnica qualificada. Por meio do convênio, eram repassados os recursos financeiros necessários para promover a urbanização da favela. A associação, com esse recurso, adquiria material de construção, contratava mão de obra, enfim gerenciava a execução das obras e mobilizava os



**fotos 57 e 58.**  
Favela antes e depois do processo de urbanização - São Paulo. 1992

moradores para a execução de parte dos serviços em regime de mutirão.<sup>10</sup> Este tipo de convênio foi firmado com associações representativas de nove favelas.<sup>11</sup>

Esse governo também inova ao introduzir a alternativa de verticalização de favelas. Muito antes da gestão de Paulo Maluf (1993–1996), que lançou o 'Projeto Cingapura', a gestão Erundina construiu edifícios de apartamentos em favelas muito densamente ocupadas, para viabilizar a manutenção da maioria de seus moradores no próprio local. Mas essa alternativa estava integrada a um plano global e só era proposta quando a urbanização se mostrava inviável e quando o diagnóstico técnico urbanístico e econômico o recomendava. Esta alternativa foi aplicada, entre outras, nas favelas de Água Branca e Minas Gás (vide Capítulo 2, pág. 52).<sup>12</sup>

Segundo MARICATO (1997: 44), a "gestão ficou restrita aos aspectos institucionais, administrativos e de infra-estrutura urbana e ambiental"; não foram viabilizados elementos importantes do programa de urbanização de favelas, como a assessoria à autoconstrução das moradias e a regularização fundiária. Quanto à regularização, o governo municipal não conseguiu aprovar na Câmara Municipal um projeto de lei que estabelecia a desafetação de áreas de favela e permitia a concessão de direito real de uso.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Ver DENALDI (1997)

<sup>11</sup> MARICATO (1997)

<sup>12</sup> Ver BONDUKI (2000), MARICATO (1997).

<sup>13</sup> Sobre o embate político travado para fazer aprovar o referido projeto de lei que viabilizaria o início dos processos de regularização, ver BUENO (2000: 74-81).



**figura 20.**  
Planta padrão dos  
apartamentos do  
Projeto Cingapura -  
São Paulo. 1996



**fotos 59 e 60.**  
Projeto Cingapura -  
São Paulo. 1996



#### 4.2.2. O Programa 'Guarapiranga'

Importante programa de urbanização de favelas, o programa "Guarapiranga" foi concebido como componente do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga na RMSP. A mais importante inovação do programa foi propor a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e modelo de gestão. Ainda que, como demonstra UEMURA (2000), a prática tenha se distanciado da concepção, o programa se constituiu em importante referência para intervenção, porque rompe com a visão setorial que predomina junto aos órgãos que trabalham tanto com as questões de habitação como com as de meio ambiente.

O Programa Guarapiranga foi elaborado em 1992, como parte do Programa de Qualidade da Água e Controle da Poluição Hídrica em Áreas Metropolitanas, e contou com recursos do Banco Mundial.<sup>14</sup> Foram definidos como objetivos principais:

- A recuperação sanitária e ambiental do manancial (por meio de obras nas áreas habitacionais, melhorando as condições de saneamento e habitação);
- A implantação de um sistema de gestão integrada da bacia, com a participação do Estado, administrações municipais e sociedade;
- Controle da qualidade da água.

Para cumprir esses objetivos, foram criados cinco subprogramas: (1) Serviços de Água e Esgoto, (2) Coleta e Disposição do Lixo, (3) Recuperação Urbana, (4) Proteção Ambiental e (5) Gestão. As intervenções em favelas ocorreram no âmbito do subprograma 3 – ‘Recuperação Urbana’, executado pelo CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) e PMSP. O subprograma 3 previa a urbanização e a adequação da infra-estrutura nas favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos, buscando diminuir a carga de esgoto aportado à represa e o transporte de sólidos para os cursos d’água responsáveis pela poluição dos mananciais.<sup>15</sup>



**fotos 61, 62 e 63.**  
Programa Guarapiranga  
Urbanização da favela Jardim Esmeralda/  
Iporanga com canalização do córrego,  
execução do sistema viário e  
construção de unidades habitacionais

A meta era o atendimento de 25 mil famílias em 168 favelas e 35 mil em 54 loteamentos. Até maio de 2000, havia obras executadas em 67 favelas, beneficiando cerca de oito mil famílias.<sup>16</sup> Para tanto, 1.752 novas moradias haviam sido construídas, correspondendo à remoção de cerca de 21% das famílias que habitavam núcleos de favela. A meta inicial era a construção de cerca de 2.981 novas unidades e a remoção de cerca de 12% da população de favelas (UEMURA, 2000: 108). Até esta data, haviam sido atendidos 37,6% da meta prevista pelo programa.



O programa previa inicialmente investimentos da ordem de 262 milhões de dólares, dos quais 119 milhões seriam aportados pelo Banco Mundial. Os investimentos foram ampliados para 366 milhões, sendo que 75,1% dos investimentos realizados como contrapartida brasileira foram alocados no subprograma 3 para promover a urbanização de favelas e a construção de conjuntos habitacionais, o que corresponde a 62,4% do total do investimento do Programa Guarapiranga (UEMURA, 2000: 137).

<sup>14</sup>A proposta de financiamento foi acordada com o Banco Mundial em 1992. O término previsto era 1997 e acabou se estendendo para 2000.

<sup>15</sup> Estima-se que, em 1995, 117.954 habitantes moravam em 168 favelas e 188.648 habitantes em loteamentos irregulares. Essa população ocupava 34,4Km<sup>2</sup> dos 101Km<sup>2</sup> urbanizados na bacia. No município de São Paulo, localizava-se 94,8% dessa ocupação. (UEMURA, 2000)

<sup>16</sup> UEMURA (2000: 110) considera que houve urbanização de fato em 28 núcleos. Nas outras favelas, houve complementação da infra-estrutura.

Até o início de 2000, 162 milhões haviam sido investidos em urbanização e adequação urbana, sendo que destes, 44 milhões haviam sido empregados na produção de novas unidades habitacionais, o que representa cerca de 25% do total investido no subprograma e cerca de 40% do total investido em favelas (UEMURA, 2000:118).

Os parâmetros de custos adotados para as primeiras contratações foram de 4.500 dólares/família para urbanização e dois mil dólares/família para adequação. A variação de custos é de um a 12 mil reais (R\$ 1.116,88 no Jardim Santa Luzia II e R\$ 12.158,12 no Jardim Esmeralda) (UEMURA, 2000:104).

O custo médio das obras de urbanização realizadas pelo CDHU foi estimado em R\$ 14.155,00 por família (incluindo construção de novas unidades habitacionais nas favelas, gerenciamento e projeto). O custo médio das obras realizadas pela PMSP, utilizando-se a mesma composição de custos, foi de R\$ 11.936,00 (UEMURA, 2000: 114). Esses valores superaram em muito os valores estimados de investimento por família, que eram de R\$ 6.900,00 por família (pela PMSP) e de R\$ 5.966,00 por família (pela unidade de gestão do programa).



**foto 64.**  
Espaço público de lazer em favela urbanizada no Programa Guarapiranga



**foto 65.**  
Espaço público de lazer em favela urbanizada no Programa Guarapiranga

UEMURA (2000) analisa a execução do programa e conclui que, até 2000, os resultados não haviam sido alcançados. Os instrumentos de gestão não tinham sido implantados, os serviços de água e esgoto e recuperação urbana estavam em andamento e não havia nenhuma sub-bacia em que todos os loteamentos e favelas tivessem sido urbanizados ou recuperados. A dispersão dos recursos e a pulverização



**foto 66.**

Espaço público de lazer em favela urbanizada no Programa Guarapiranga

das obras, que se iniciaram simultaneamente em diversas sub-bacias, contrapuseram-se à diretriz inicial, que era priorizar as sub-bacias com maior contribuição de esgoto. O objetivo de melhorar a qualidade da água não fora alcançado, porque os esgotos ainda não estavam sendo transportados para fora da bacia.

“No caso das obras de saneamento, os coletores estão interrompidos em diversos trechos, fazendo com que os esgotos não possam ser exportados para fora da bacia. Em relação ao trabalho de recuperação urbana, executado pela PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo, em São Paulo, e pela CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, nos outros municípios que compõem a bacia (Embu, Itapeverica da Serra e Embu-Guaçu), apenas 67 das 168 favelas foram urbanizadas, ou seja, 40% das obras foram concluídas e 70% dos recursos já foram gastos, resultando na paralisação de obras ou redução dos serviços a serem executados, como está acontecendo em grande parte das obras realizadas pela CDHU.” (UEMURA, 2000)

A autora destaca a falta de integração entre os agentes e os setores de governo que deveriam construir um novo modelo de gerenciamento de recursos hídricos, baseado na descentralização e integração. No entanto, constata a fragilidade da articulação dos órgãos envolvidos, que não atuam em regime de cooperação, e conclui que o papel mais importante do modelo de gerenciamento proposto é cumprir exigências impostas pela agência internacional para a obtenção de financiamento.

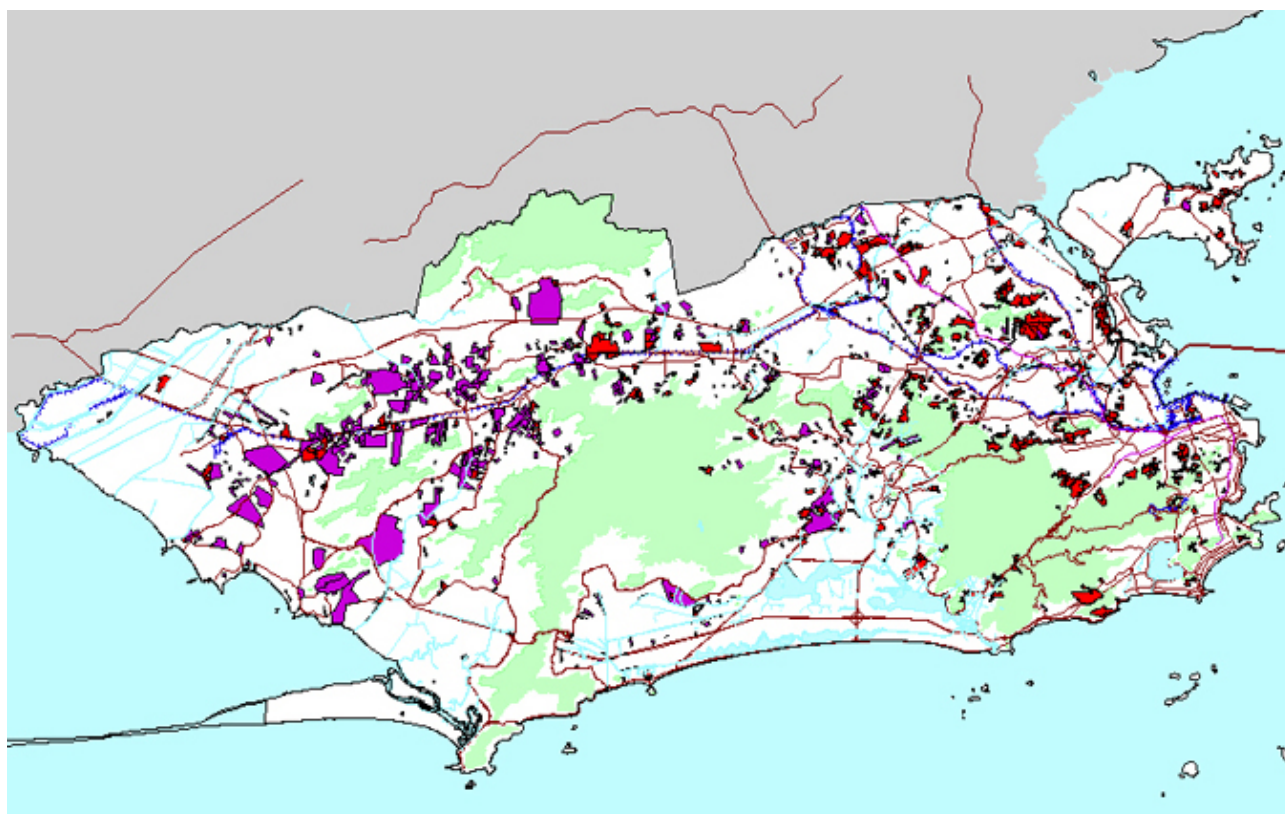
### 4.3 . Rio de Janeiro: Programa Favela Bairro

Muitas políticas de urbanização de favelas são estruturadas, a partir da década de 1990, enfocando a integração da favela à cidade. O programa Favela Bairro, desenvolvido pelo governo municipal do Rio de Janeiro, é um dos exemplos mais importantes. Trataremos de seus aspectos de amplitude, metodológicos e, mais especificamente, de seu potencial de promover a integração da favela ao bairro.

#### 4.3.1. Antecedentes do Programa Favela Bairro

No Rio de Janeiro existem cerca de 1.200 assentamentos populares, entre favelas e loteamentos populares. Segundo a SH/PCRJ (Secretaria de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro), existem 580 favelas com cerca de um milhão de habitantes, o que corresponde a cerca de 18% da população total do Rio de Janeiro.<sup>17</sup> A população favelada está ou pulverizada em favelas menores e mais homogêneas, com até mil habitantes, ou concentrada em grandes complexos de favela com contrastes internos e que chegam a abrigar mais de cinquenta mil habitantes (como, por exemplo, a Rocinha, com cerca de quarenta mil habitantes, Rio das Pedras em Jacarepaguá, com população estimada de 59 mil habitantes, Jacarezinho, com 48 mil). A população de favelas com até mil habitantes soma 63% do total da população de favelas, e cerca de 15 favelas com mais de 10 mil habitantes abrigam cerca de 23% da população de favelas (LABHAB-FAUUSP, 1999).

Mapa 05.  
Favelas da cidade do Rio de Janeiro



<sup>17</sup> Em 2000, a cidade do Rio de Janeiro apresentava uma população de 5.851.914 habitantes e a população de favelas era de 1.092.783 habitantes. Fonte: PCRJ – IPP (Instituto Pereira Passos) e IGBE.

Os projetos de urbanização desenvolvidos na década de 1980, na cidade do Rio de Janeiro, propiciaram um acúmulo de experiência técnica e administrativa que por sua vez possibilitaram o desenvolvimento do programa Favela Bairro, na década seguinte (CARDOSO: 2002).

Destacamos alguns acontecimentos que antecederam o Favela Bairro e contribuíram para criar condições para a sua formulação e implementação.

Em 1984, a SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social iniciou o desenvolvimento do ‘Projeto Mutirão’. Este projeto promovia melhorias nas favelas por meio, inicialmente, da execução de obras pontuais de saneamento e da contratação da mão-de-obra dos próprios moradores, evoluindo para a execução de acessos, escadarias, drenagem e reflorestamento, e desenvolvimento de programas de educação ambiental. No âmbito deste projeto foram realizadas intervenções pontuais em cerca de 60 favelas (CARDOSO, 2002, p.40).

Em 1983, o Governo do Estado do Rio de Janeiro amplia o raio de atuação da CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgoto) e institui o PROFACE com o objetivo de levar saneamento para as favelas. Em 1985, um convênio firmado entre a CEDAE e SMDS propicia a execução de saneamento em favelas.

“Calcula-se que, em uma década de atuação em favelas e loteamentos irregulares, este Projeto tenha beneficiado aproximadamente 570 mil pessoas em 380 comunidades. Estima-se que tenham sido instalados 670.000 m de canalização de esgoto sanitário, 62.000 m de drenagem, 270.000 m<sup>2</sup> de pavimentação, 43.000 m de escadaria e 14.000 m<sup>2</sup> de pequenas contenções.” (LABHAB-FAUUSP, 1999)

CARDOSO (2002, p.49) aponta como aspecto positivo a valorização desta experiência anterior.

“A decisão de criar um órgão técnico-administrativo que incorporasse a experiência anterior dos quadros administrativos da Prefeitura revelou-se extremamente profícua, por incluir um “aprendizado institucional”, que é condição fundamental para o êxito das intervenções em qualquer setor de atuação do poder público.”

O Plano Diretor – PDDC, aprovado em 1992, recomenda que as favelas sejam urbanizadas respeitando sua tipicidade de ocupação e integrando-as ao bairro, e prevê que elas sejam instituídas como AEIS (Áreas de Especial Interesse Social).<sup>18</sup> Em 1993, na gestão César Maia, é criado o GEAP (Grupo Executivo de Assentamentos Populares), que institui seis programas habitacionais estruturadores da política habitacional, entre eles o ‘Favela Bairro’, o ‘Programa de Regularização Fundiária’ e o ‘Morar sem Risco’. O GEAP foi o embrião da Secretaria de Habitação, criada em 1994.

Mais tarde, e em função da diversidade e tamanho das favelas, a atuação em favelas foi organizada institucionalmente em três subprogramas: o ‘Favela Bairro’, atendendo núcleos que possuíam de quinhentos a 2.500 domicílios, o ‘Favela Bairrinho’, atendendo favelas com até quinhentos domicílios e o ‘Grandes Favelas’, atendendo favelas com mais de 2.500 domicílios.

<sup>18</sup> Sobre o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor, ver CAVALIERI (1994).

#### 4.3.2. A concepção e implantação do Programa Favela Bairro

O Programa Favela Bairro vem sendo desenvolvido desde 1993. Durante esse período, sofreu alterações na forma de condução e gerenciamento, mas não chegou a ser interrompido. O 'Favela Bairro' foi iniciado na primeira gestão do Prefeito César Maia (1993/1996), foi aprimorado e ampliado na gestão do Prefeito Luís Paulo F. Conde (1997/2000) e continua sendo implementado na atual segunda gestão do Prefeito César Maia.

A partir de 1993, com o Programa Favela Bairro, a urbanização de favelas se constitui no mais importante programa habitacional desenvolvido pelo governo municipal do Rio de Janeiro.<sup>19</sup> A PCRJ afirma que a política municipal de habitação deixará de estar centrada na construção de moradias e buscará meios de melhorar as condições de habitação consolidando as ocupações existentes. O reassentamento da população de favelas e a sua transferência para novos conjuntos só serão admitidos para eliminar situações de risco ou quando se fizerem muito necessários, para viabilizar a abertura de vias ou a construção de equipamentos (RIO DE JANEIRO, 1999).

Destacamos algumas características do 'Favela Bairro':

- A moradia não é o foco. A urbanização de favelas é pensada como um problema de urbanismo e não só de provisão habitacional ou saneamento. "Trata-se de construir a cidade onde já existe habitação";
- O esforço de integrar a favela ao bairro introduzindo valores urbanísticos (saneamento, viário, equipamentos e serviços públicos) da cidade formal;
- Intervenção nos espaços livres ou de uso comum (ruas, vielas, praças, equipamentos) sem promover grandes transformações nas áreas ocupadas por moradias. Não se objetiva viabilizar um parcelamento adotando lote mínimo ou fração mínima de terra por família;
- Buscar uma ação interinstitucional e o desenvolvimento de outros programas sociais simultaneamente;
- Manter a PCRJ e outras instituições dentro do núcleo após sua urbanização, atuando na manutenção, controle urbano e prestação de serviços.

A proposta de integração da favela ao bairro é a característica mais marcante do Programa, que propõe alcançá-la promovendo a execução de infra-estrutura, equipamentos, serviços públicos e melhoria ou abertura de acessos na favela, conectando-os à malha viária do entorno.

"Integração significa, inicialmente, levar a cidade informal às mesmas matérias e elementos urbanos que circulam pela cidade formal: infra-estrutura e serviços públicos de educação, saúde, limpeza e segurança. O desafio consiste, portanto, em romper as barreiras que isolam certas áreas e construir leitos de circulação. (RIO DE JANEIRO, 1999: 11)

<sup>19</sup> Ver MAGALHÃES (2002), RIO DE JANEIRO (1996).



Uma grande inovação é o tratamento dado aos equipamentos, que objetiva trazer para dentro da favela os valores urbanísticos e os elementos arquitetônicos da cidade formal, na busca de simbolizar sua identificação e integração com esta última. Os melhoramentos, como quadra de esportes e praças, também visam diluir as fronteiras urbanísticas e simbólicas entre a favela e o bairro formal, fazendo com que não haja uma divisão abrupta entre o novo bairro e as áreas ao seu redor (RIO DE JANEIRO, 1999: 27).

Esses equipamentos são construídos em terrenos contíguos à favela ou na própria favela, utilizando espaços existentes ou novos, resultado da demolição de algumas edificações.

ANDRADE (2000: 81) associa a arquitetura desses equipamentos à valorização do componente estético das intervenções e considera que a inserção de objetos arquitetônicos (“belas imagens arquitetônicas”) pode estar associada a várias estratégias. Pode se tratar de levar símbolos da cidade formal, necessários para criar uma imagem positiva de mudança da favela e construir simbolicamente a referência de localidade.<sup>20</sup> Pode ainda, como lembra a autora, estar associada ao sentido mercadológico do programa, necessário à materialização do “discurso político da transformação prometida” ou, ainda, à preocupação estética com o supérfluo ou com as propostas de embelezamento da cidade e do papel dos objetos arquitetônicos na “sociedade do espetáculo”.

**fotos 69 e 70.**

Favela Fernão Cardim  
antes e depois da intervenção



**fotos 67 e 68.**

Favela Ladeira dos Funcionários  
antes e depois da intervenção



<sup>20</sup> FIORI (2001: 09) considera que a valorização do componente estético é necessária para mudar a percepção da favela no imaginário da cidade e criar a percepção de que a favela é diferente, mas é parte da cidade.

A PCRJ optou por terceirizar a elaboração dos projetos e a execução das obras e buscou construir uma metodologia para intervir em favelas na cidade do Rio abrindo essa discussão, com a participação dos escritórios de arquitetura e instituições acadêmicas. Como vimos no capítulo anterior, as políticas de urbanização de favelas estruturadas na década de 1980 haviam dado pouca importância à elaboração de planos e projetos de urbanização. O 'Favela Bairro' inovou ao valorizar o projeto e ao buscar nesses escritórios a colaboração sobre um tema usualmente restrito aos quadros institucionais. Acabou contribuindo para fortalecer uma nova prática de trabalho profissional.

Buscando construir uma metodologia de intervenção, a PCRJ realizou, em março de 1994, um concurso público com a participação do IAB/RJ e IPLANRio para selecionar propostas metodológicas de intervenção em favelas. O concurso apontou 15 equipes interdisciplinares para atuarem na primeira fase do Programa. Essa foi considerada uma fase experimental: a SMH-PCRJ definiu a diretriz genérica e os escritórios puderam desenvolver com certa liberdade suas propostas metodológicas e soluções espaciais. Na fase seguinte, a partir de 1995, a SMH e o BID abandonaram o referencial muito genérico e estabeleceram o Regulamento Operacional (Decreto n.º 14.332/95) e o Caderno de Encargos, que reunia especificações técnicas para a elaboração do projeto e a execução da obra.

Na avaliação da gerente do programa, as propostas metodológicas dos vencedores do concurso resultaram em bons planos de intervenção, mas não davam conta de inovar e consubstanciar uma metodologia de trabalho, provavelmente em função da ausência de conhecimento sistemático sobre intervenção urbanística em favelas (LABHAB-FAUUSP, 1998: 39).



**fotos 71, 72 e 73.**  
Área esportiva na Favela do Vidigal e  
Centros Comunitários nas Favelas  
Ladeira dos Funcionários e Tijuquinha

Na opinião de algumas equipes contratadas, a mudança promoveu uma 'engenheirização' do programa e o momento da regulamentação coincide com o aumento do número de favelas atendidas, uma sistematização de rotinas de gerenciamento do projeto e obras que passam a ser feitas pelas gerenciadoras (ANDRADE, 2000: 86).

Cabe ressaltar que a terceirização mobilizou expressivo contingente de profissionais da área de arquitetura e urbanismo, com a incumbência de elaborar projetos. Escritórios particulares de arquitetura e urbanismo, afastados dessa prática profissional, acabaram absorvendo uma nova experiência profissional e cultura urbanística.

Dentro do programa, haviam sido efetivados 83 contratos para a execução de projeto até junho de 2000. Na primeira fase do programa, já se contava com cerca de 150 profissionais envolvidos e aproximadamente vinte escritórios (ANDRADE, 2000: 74).

Das 15 equipes se-lecionadas no concurso realizado em 1994, somente cinco eram escritórios constituídos, sendo que os demais foram formados por ocasião da contratação. Engajaram-se profissionais ligados a órgãos públicos e universidades, mas também escritórios estruturados que não se interessavam previamente pela área e estavam distantes dessa prática profissional. Independentemente das motivações profissionais, o 'Favela Bairro' constitui uma enorme frente de trabalho para arquitetos e urbanistas.<sup>21</sup>

O 'Favela Bairro' vem sendo desenvolvido com grande aporte de recursos externos captados junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Essa agência internacional fixou condições contratuais de financiamentos, negociadas com a PCRJ, que por sua vez também contribuiu para definir o 'desenho' do programa.

O projeto financiado pelo BID foi denominado PROAP-RIO (Programa de Urbanização de Assentamentos Populares) e abrange os programas 'Regularização de Loteamentos' e 'Favela Bairro'. O PROAP-RIO foi subdividido em duas grandes etapas: PROAP I e PROAP II. A estimativa é de atendimento de 141 favelas, cerca de 520 mil habitantes, nas duas etapas, o que representaria cerca de 50% do total da população de favelas do Rio e a totalidade da população que habita favelas de médio porte (de 500 a 2.500 domicílios).<sup>22</sup>



**fotos 74 e 75.**  
Favela Parque Royal antes e depois das obras de urbanização

<sup>21</sup> ANDRADE (2000) analisa a experiência desses profissionais envolvidos e busca saber como vem se dando a sistematização desse novo conhecimento e avalia que as práticas estão em processo de consolidação. Afirma que alguma socialização de experiências vem se dando nos meios acadêmicos e de entidades de classe nacionais e internacionais.

<sup>22</sup> O dado referente ao atendimento (número de favelas) no âmbito do programa PROAP I e II foi fornecido pela gerência do Programa Favela-Bairro e consta no relatório de fevereiro de 2002 PROAP I e II - Relação das Comunidades e População por AP fornecido pela SMH - Secretaria de Habitação da PMRJ. O dado difere de outros divulgados em informativo da SMH-PMRJ (maio de 2001), que apresentam os números 121 e 158 como número de áreas atendidas e estimam cerca de 600 mil beneficiados.

No final de 1995, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – aprovou a primeira etapa do projeto de financiamento, no valor de trezentos milhões dólares e, em 2001, a segunda, perfazendo um total de seiscentos milhões, dos quais 40% são a contrapartida municipal. A primeira etapa (PROAP I) beneficiou 54 favelas, cerca de 197 mil habitantes e a segunda etapa (PROAP II) beneficiará outros 87 núcleos, aproximadamente 323 mil habitantes.<sup>23</sup> Considera-se concluída a urbanização em 47 favelas, que abrigam cerca de 167 mil habitantes (PROAP I) e representam cerca de 33% do contrato com o BID, ou 18% da população de favelas. As obras de urbanização da segunda etapa (PROAP II) foram iniciadas em 24 núcleos, que abrigam cerca de 28% da população que será beneficiada. Os demais núcleos estão na fase de contratação de obras ou elaboração de projeto.<sup>24</sup>



**figuras 21 e 22.**  
Favela Bairro:  
projeto de urbanização  
das Favelas Tuiuti e  
Santa Maria



<sup>23</sup> Outros documentos elaborados pela PCRJ divulgam o número de 54 favelas atendidas no âmbito do PROAP II. O número considerado, 87 núcleos, foi apresentado pela SH-PCRJ em março de 2002.(PCRJ, 2002)

<sup>24</sup> Informação fornecida pela Secretaria Municipal de Habitação – PCRJ em março de 2002.

O BID considerou investimentos elegíveis do Programa a implantação de redes de infraestrutura, iluminação, coleta de lixo, sistema viário, contenção de encostas, equipamentos, áreas de lazer, regularização fundiária e reassentamento e, quando necessário, a eliminação de situações de risco geológico e ambiental ou, ainda, o desadensamento para abertura de viário principal. Uma das condições acordadas entre a PCRJ e o BID foi o percentual máximo de investimento em remoção de moradias (reassentamento), inicialmente fixado em 5% do total de investimento por núcleo.<sup>25</sup> Também se fixou o custo médio de investimento por domicílio em 3.500 dólares e o custo máximo, em 4.500 dólares.

Na opinião de dirigentes da PCRJ, “para o BID, seria necessário resolver basicamente os problemas de saneamento e arruamento, o que a equipe da prefeitura defendia como não sendo suficiente” (LABHAB-FAUUSP, 1998).

O investimento médio por família (domicílio) apropriado, considerando a totalidade de valores contratados no âmbito do PROAP I, foi de 5.042,59 dólares por família (RIO DE JANEIRO, 2001: 07). O levantamento de custos de uma amostra do PROAP II, que levantou preços de urbanização de nove favelas em 1999, apontou que o investimento por família, no âmbito do PROAP II, era de 3.029 dólares.<sup>26</sup> A expressiva alteração do investimento médio por família de um contrato para outro é principalmente explicada em função da variação da taxa de câmbio no período.<sup>27</sup>

A análise da composição do investimento realizada na primeira fase (PROAP I) aponta que cerca de 7% dos recursos foram comprometidos com indenização e desapropriação, 2% com o projeto, 77,68% com obras de infra-estrutura e 13,06% com obras de edificação (equipamentos comunitários e produção de novas moradias). A análise da composição de custos de urbanização de uma amostra de projetos de urbanização do PROAP II aponta que, do total dos investimentos realizados, 10% foram aplicados em reassentamento, 8,4% em construção de equipamentos comunitários e 2,7%, 5,1% e 7,2%, respectivamente, com água, esgoto e drenagem. (Tabelas 8 e 9)

Cabe ressaltar que os valores apresentados não computam todos os investimentos realizados nessas favelas no âmbito de outros programas municipais como, por exemplo, os investimentos realizados pela GEORIO em obras de consolidação geotécnica e eliminação de situações de risco. Além disso, um dos critérios adotados para eleger as favelas que seriam atendidas no âmbito da PROAP I teria sido o maior volume de recursos investidos anteriormente, ou seja, as favelas que receberam maior volume de investimento em obras de infra-estrutura em períodos anteriores foram prioritariamente escolhidas.<sup>28</sup> Esses fatos levam à suposição de que os custos de intervenção são ainda maiores que os apresentados.

<sup>25</sup> Segundo a arquiteta Lúcia Maria Roma, da coordenação da Programa Favela-Bairro (em entrevista realizada em março de 2002), esse limite de investimento com reassentamento foi elevado posteriormente para 8%.

<sup>26</sup> Dados apresentados por Fernando Cavallieri no Seminário Internacional: A cidade da informalidade: custos e possibilidades, realizado nos dias 29 e 30 de abril no IBAM, na cidade do Rio de Janeiro, e organizado pelo IPPUR / UFRJ.

<sup>27</sup> A taxa de câmbio que em setembro de 1994 era de R\$ 0,95 sobe para R\$ 1,89 em setembro de 1999.

<sup>28</sup> Informações fornecidas em março de 2002 por Fernando Cavallieri da PCRJ. Um sistema de pontuação baseado em indicadores de pobreza também norteou a escolha das áreas de favela atendidas no âmbito do PROAP I.

Tabela 08.

## Favela Bairro - composição dos custos de urbanização

componente	em US\$	%
viário, iluminação, resíduos e risco	10.387.101,00	27,10
água potável	1.020.550,00	2,70
água servida	1.960.655,00	5,10
drenagem pluvial	2.778.017,00	7,20
equipamentos comunitários	3.236.859,00	8,40
reassentamentos	3.876.637,00	10,10
outros	4.160.989,00	10,80
obras complementares	10.968.323,00	28,60
<b>TOTAL</b>	<b>38.389.131,00</b>	<b>100,00</b>
total por família	3.039,00	

número de famílias = 12.634  
10 favelas - set/99 - 1US\$=R\$1,897

Elaboração: BID. Análise socioeconômica do PROAP II - Paulo Borba, 1999

O programa não prevê a cobrança dos custos totais ou parciais de urbanização. Existe a previsão de cobrança de parte dos valores correspondentes ao IPTU e às taxas de serviços públicos e serviços urbanos, após a urbanização (CAVALIERI, 2000).

Os casos de remoção são solucionados por meio de indenização ou remoção para novas moradias, construídas dentro dos núcleos ou na proximidade destes. A indenização é calculada considerando o valor despendido na construção, e o recurso pode ser utilizado para a aquisição de outra moradia, dentro ou fora do núcleo/bairro.

A modalidade de reassentamento mais utilizada foi a 'indenização pelo valor da benfeitoria'. Já em 1995, a necessidade de demolir moradias para construir em seu lugar novas moradias ou equipamentos levou a PCRJ a estabelecer a indenização, alojamento provisório e aluguel provisório como formas de viabilizar a remoção temporária ou definitiva (no caso da indenização) de famílias. A metodologia que define o valor da indenização e calcula as benfeitorias foi sendo aprimorada no sentido de permitir a aquisição de outra moradia. Grande parcela das indenizações foi paga diretamente aos 'proprietários' das novas moradias adquiridas pelas famílias indenizadas. O percentual de gastos com reassentamento, na forma de compra de moradia, aumentou no período de implantação do programa. Em 1996, 16% dos recursos destinados a reassentamentos foram gastos na compra de moradia e 82%, em indenizações. Em 2002, 84% dos recursos foram comprometidos com compra de moradia e apenas 16% com indenização. Foram indenizadas 4.258 famílias (cadastros pagos) no período de 1995 a 2001. Em 2001, a PCRJ estimava que a construção de uma nova moradia custava, em média, R\$ 19.066,67 (US\$ 8.113,48) e o gasto médio de indenização e compra de uma moradia era de R\$ 10.886,66 (US\$ 4.632,62).<sup>29</sup> A PCRJ não tem conhecimento do motivo que levou as famílias a venderem suas moradias dentro da favela para famílias reassentadas e nem do local para onde foram essas famílias e as outras que receberam indenização em dinheiro .

<sup>29</sup>As informações sobre o número e valor das indenizações foram apresentadas por Marcia Bezerra técnica da PCRJ no Seminário Internacional: A cidade da informalidade: custos e possibilidades realizado nos dias 29 e 30 de abril no IBAM - na cidade do Rio de Janeiro e organizado pelo IPPUR / UFRJ.

Tabela 09.

## Custos de Implementação PROAP I - Favela Bairro

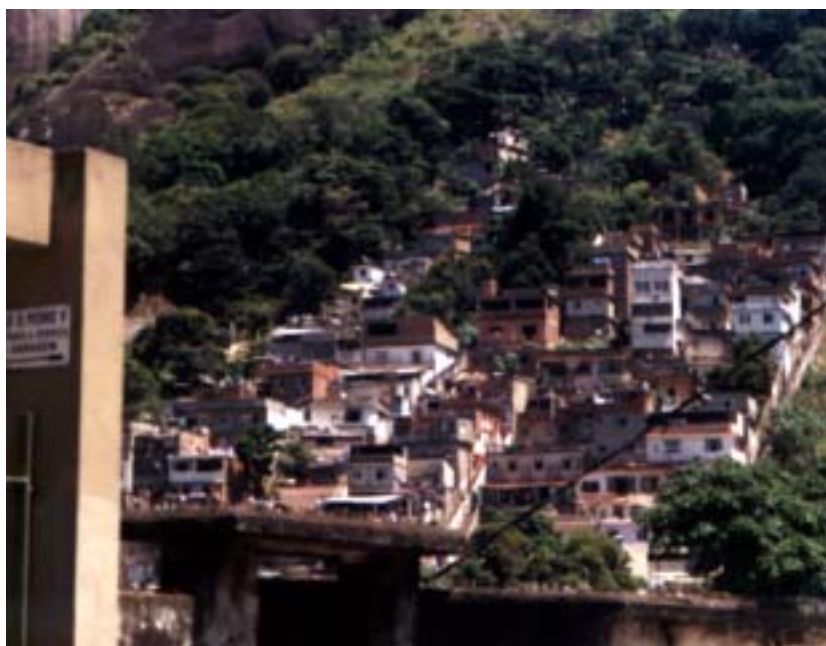
Núcleo	Nº domicílios	Custos BID/ PROAP 1									
		Projeto		Indenização		Desapropriação		Obra		Total	Total domicílio
		R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
Ladeira dos Funcionários Parque São Sebastião	673	146.957,18								7.464.899,88	11.091,98
Vila Clemente Ferreira	241	40.234,00	3,26	69.814,00	5,66			7.200.987,70	96,46	1.232.545,11	5.114,30
Parque Vitória Parque Boa Esperança Quinta do Cajú	2324	320.986,00								13.448.484,00	5.786,78
Morro do Escondidinho Morro dos Prazeres	2151	257.621,68	0,96	1.999.914,00	7,45	151.311,00	0,56	24.421.248,47	91,02	26.830.095,15	12.473,31
Tulufú	1777	171.776,00	2,28		0,00	195.400,00	2,59	7.180.290,26	95,14	7.547.466,26	4.247,31
Vila Cândido Guararapes Cerro Corá	1083	122.428,00	1,38	2.090.970,10	23,57	63.156,63	0,71	6.593.382,50	74,33	8.869.937,23	8.190,15
Vidigal	2754	355.876,50	2,70	20.730,00	0,16	52.300,00	0,40	12.741.346,25	96,74	13.170.252,75	4.782,23
Mata Machado	666	315.958,10	3,63	2.474.999,52	28,46		0,00	5.904.000,20	67,90	8.694.957,82	13.055,49
Borel	2557	489.266,50	3,44	266.283,00	1,87		0,00	13.461.030,17	94,69	14.216.579,67	5.559,87
Salgueiro	1084	176.838,00	1,45	305.564,00	2,51	239.400,00	1,97	11.457.754,75	94,07	12.179.556,75	11.235,75
Morro da Casa Branca	758	154.839,99	2,57	2.170.063,95	36,05		0,00	3.694.137,75	61,37	6.019.041,69	7.940,69
Morro da Formiga	2146	281.003,00	2,38	413.410,00	3,50	-	0,00	11.113.862,00	94,12	11.808.275,00	5.502,46
Andaraí Arrela Jamelão	1904	108.040,00	0,68	1.216.599,60	7,65		0,00	14.580.788,05	91,67	15.905.427,65	8.353,69
Chácara del Castilho	635	157.613,67	3,98	651.612,00	16,47	51.830,00	1,31	3.096.278,89	78,24	3.957.334,56	6.232,02
Bacla Encontro	1557	191.076,00	3,18	276.523,00	4,60		0,00	5.547.215,93	92,23	6.014.814,93	3.863,08
Morro do Urubu	996	148.300,00	2,67	39.998,00	0,72		0,00	5.368.074,67	96,61	5.556.372,67	5.578,69
Fernão Cardim	850	120.445,25	2,17		0,00		0,00	5.427.563,76	97,83	5.548.009,01	6.527,07
Parque Proletário do Grotão	867	97.568,25	2,65	343.880,00	9,36		0,00	3.234.010,63	87,99	3.675.458,88	4.239,28
Morro do Sereno Caracol Calxa D'água Frel Gaspar	2752	566.254,82	2,23	3.338.169,50	13,17	234.133,00	0,92	21.209.010,57	83,67	25.347.567,89	9.210,60
Morro da Fé	820	104.904,63	1,91	201.512,50	3,66		0,00	5.197.042,26	94,43	5.503.459,39	6.711,54
Parque Royal	1362	123.383,00	2,54	204.154,90	4,20		0,00	4.538.741,75	93,27	4.866.279,65	3.572,89
Serrinha	604	100.986,80	1,23	109.146,00	1,33		0,00	8.027.089,80	97,45	8.237.222,60	13.637,79
Morro do Sossego / Sapê Burliti / Congonhas Faz Quem Quer Molsés Santana	3256	549.311,10	1,64	3.430.463,60	10,23	172.310,00	0,51	29.381.656,00	87,62	33.533.740,70	10.299,06
Morro do Fubá Vila Camplho Morro da Igualba R. Com. Pinto	2902	450.400,00	2,60		0,00		0,00	16.899.956,98	97,40	17.350.356,98	5.978,76
Caminho do Job	732	91.121,86	9,12		0,00		0,00	907.690,56	90,88	998.812,42	1.364,50
Morro Unhão	1924	132.131,46	4,81		0,00		0,00	2.613.725,02	95,19	2.745.856,48	1.427,16
Bairro Proletariado do Dique	1202	507.449,04	5,75		0,00		0,00	8.313.299,59	94,25	8.820.748,63	7.338,39
Canal das Tachas Vila Amizade	592	109.572,40	1,26		0,00		0,00	8.616.885,32	98,74	8.726.457,72	14.740,64
Floresta da Barra	1100	135.034,67	1,52	494.689,00	5,56		0,00	8.268.915,73	92,92	8.898.639,40	8.089,67
Vila Sapê	987	135.034,67	1,86	1.159.871,00	16,00		0,00	5.952.941,15	82,13	7.247.846,82	7.343,31
Fazenda Mato Alto	1125	135.034,67	2,55		0,00		0,00	5.154.155,81	97,45	5.289.190,48	4.701,50
Bairro Nova Aliança	2260	111.192,00	1,38	683.839,00	8,48		0,00	7.270.132,68	90,14	8.065.163,68	3.568,66
Tres Pontes	1341	256.206,72	3,47		0,00		0,00	7.135.657,51	96,53	7.391.864,23	5.512,20
Divinéia	1452	312.092,11	5,05		0,00		0,00	5.862.723,14	94,95	6.174.815,25	4.252,63
Complexo da Mangueira Mangueira Candelária Telégrafos	8458	682.140,00	1,98	2.574.993,00	7,48	17.100,00	0,05	31.147.808,48	90,49	34.422.041,48	4.069,76
<b>Total</b>	<b>56551</b>	<b>7.590.779,24</b>	<b>2,08</b>	<b>24.654.154,67</b>	<b>6,74</b>	<b>1.176.940,63</b>	<b>0,32</b>	<b>331.769.399,44</b>	<b>90,71</b>	<b>365.759.572,81</b>	<b>6.467,78</b>

Um elemento importante do programa é o POUZO – Posto de Orientação Urbanística e Social – que é instalado no período de execução da obra e permanece no local. O POUZO tem a função de articular as ações do município dentro da favela urbanizada, orientar a execução de novas construções ou ampliação das existentes, o uso de equipamentos públicos implantados, exercer fiscalização urbanística e edilícia e participar da elaboração de legislação específica. Sua ação é mais centrada no controle urbanístico, objetivando preservar os limites dos espaços públicos, manter o alinhamento das vias e evitar a ocupação de áreas de risco.

Também é pressuposto do programa promover a regularização fundiária e o desenvolvimento de outros programas sociais por meio de articulação interinstitucional. Para tanto, foram previstas inúmeras parcerias com órgãos do governo estadual, no âmbito da estrutura interna da administração municipal, com ONGs, prestadoras de serviço, organizações comunitárias e empresariais.

Embora a PCRJ declare que todas as moradias são devidamente regularizadas do ponto de vista legal e administrativo (RIO DE JANEIRO, 1999: 27), até outubro de 2002 apenas uma favela, Quinta do Caju, era considerada regularizada. Segundo depoimentos de Antônio Carlos Veríssimo (coordenador do Programa de Regularização Fundiária) e Lúcia Maria C. Roma (coordenadora do Programa Favela Bairro), nenhuma favela urbanizada teve a sua regularização concluída até março de 2002. Vários núcleos possuem Projeto de Alinhamento aprovado pela PCRJ.

Também são pressupostos do programa a articulação interinstitucional e a participação da população. A proposta da PCRJ prevê a integração com outros programas de alcance social, como programas de educação (por exemplo, aumento do grau de escolaridade e capacitação profissional), de geração de trabalho (como Agência do Trabalhador Autônomo, Desenvolvimento de Autogestores e Microempreendedores), atividades esportivas e implantação de equipamentos como creches e CEMASI – Centro Municipal de Atendimento Integrado.



**fotos 76 e 77.**  
Favela Bairro - Cabritos:  
alta densidade e declividade -  
aceso por vielas estreitas e escadarias



O IBAM (1996) realizou uma avaliação das condições institucionais do Programa Favela Bairro e apontou que, apesar de formalizada pelo regulamento operacional do PROAP-RIO, a institucionalização da articulação interinstitucional não tem sido suficiente para promover a estreita integração entre os órgãos participantes do programa. Conclui que tem havido articulação e não integração institucional.

Na avaliação, o fato é relacionado aos entraves de natureza política e administrativa, como a ausência de uma 'cultura técnica' no interior de muitos órgãos, volume da demanda de trabalho incompatível com a capacidade institucional, dificuldade política de estabelecer parceria com o Governo do Estado.

Na fase de execução do projeto, ocorre que a ação fica muito orientada no sentido da intervenção urbanística e os programas sociais não são suficientemente articulados. Em muitos casos, os programas sociais ficam à margem do plano de intervenção, como no caso da Vila Pereira, e isso acaba dificultando a manutenção dos serviços quando concluída a urbanização (MEDEIROS, 1999: 107).

A participação da população, no discurso, é valorizada e se inicia na fase de elaboração do projeto. Após a contratação da empresa, é convocada uma 'assembléia geral' para apresentar o programa e a empresa contratada. Essa empresa realiza *workshops* relacionados a temas específicos como infra-estrutura, integração da favela ao bairro e políticas sociais, com o objetivo de construir um 'Plano de Ação Social Integrado'. Uma vez definido o projeto, este é aprovado pela 'Associação de Moradores' e por outra assembléia geral da comunidade.

No entanto, a participação desta, em alguns projetos, acaba reduzida à organização de uma assembléia geral para oficializar a entrada do programa e apresentar as fases do trabalho e equipe técnica, e uma outra para apresentar o projeto. Muitas vezes, "a apresentação do projeto corresponde à sua aprovação". A participação da comunidade no período de execução das obras é centrada na solução de problemas individuais. As associações de moradores nem sempre são representativas e as assembléias e reuniões promovidas pelos escritórios de arquitetura muitas vezes são reuniões realizadas formalmente para cumprir as obrigações contratuais, sem contar com freqüência expressiva dos moradores (ANDRADE, 2000: 83-85).

As condições contratuais firmadas com o BID, assim como os compromissos políticos, impõem que os levantamentos, diagnósticos e diretrizes de intervenção sejam estabelecidos em cinquenta dias pelos escritórios de arquitetura. Essa rapidez na elaboração do projeto não é um facilitador do processo de participação.

#### **4.3.3. Integração favela-bairro: inovação e desafios**

Pode-se afirmar que o 'Favela Bairro' é o programa municipal brasileiro de maior abrangência. Considerando que o PROAP I - II termine no final de 2003, em menos de dez anos a PCRJ terá urbanizado, apenas no âmbito desse programa, cerca de 50% de seus núcleos de favela, beneficiando cerca de quinhentos mil habitantes, quase 10% da população da cidade do Rio de Janeiro. Cabe lembrar que, no âmbito dos programas 'Favela Bairrinho' e 'Intervenções em Grandes Favelas', outras favelas também são urbanizadas.

O Favela Bairro é uma referência importante de política de urbanização de favela, tanto pela abrangência quanto pela visibilidade. CARDOSO (2002: p.48) conclui que o programa consagra a prática de urbanização de favelas.

“ O programa tem como fator positivo dar visibilidade á urbanização de favelas, consagrando essa pratica como forma adequada de intervenção sobre o problema das favelas. Embora seja uma prática que tem aparecido em todas as grandes cidades brasileiras no período recente, a publicidade em torno do projeto, o apoio do BID e o fato de ter se realizado na cidade que se caracterizou, nos anos 70, pelo maior programa de remoção da América latina, dá um sentido simbólico a essa intervenção que deve ser ressaltada. Outrossim, ressalta-se que se trata de uma iniciativa de um governo de caráter conservador.”

Sua maior inovação é a mudança de enfoque. Trata o problema da favela como problema da cidade e do ‘urbanismo’ e aponta como insuficientes apenas as intervenções urbanísticas frente à situação de exclusão de seus moradores. Decorrente desses pressupostos, o ‘Favela Bairro’ busca integrar a favela à cidade por meio das intervenções urbanísticas e agregar componentes de geração de renda e políticas sociais, numa estratégia de buscar também a integração socioeconômica de seus moradores.

Muito se fala da necessidade de integrar as favelas à cidade. Já no início da década de 1980, muitos planos diretores e políticas habitacionais anunciavam essa necessidade. Mas a complexidade da questão nos leva a indagar se é possível definir quando a favela está de fato integrada à cidade. Concluímos ser mais adequado trabalhar com graus de integração e parâmetros, que podem se diferenciar de uma cidade para outra, e até mesmo de uma favela para outra na mesma cidade. Não é o mesmo discutir a integração de uma favela na cidade de Goiânia ou em cidades altamente densas como Rio de Janeiro e São Paulo, assim como também não se pode analisar com os mesmos parâmetros os complexos de favela no Rio de Janeiro, com mais de 45 mil habitantes, e favelas que abrigam menos de mil habitantes.

A integração da favela à cidade, em sua dimensão urbanística, envolve o desempenho de muitos elementos de um programa de urbanização, como melhoria das condições de acessibilidade, saneamento, provisão de equipamentos públicos e manutenção urbana. Também se relaciona com aspectos do padrão de ocupação consolidado, compreendido como densidade de ocupação, qualidade das construções (localizadas nos espaços públicos e privados) e seu grau de diferencial do padrão existente no entorno, além de outros aspectos relacionados com dimensões culturais e sociais, que não constituem objeto de estudo deste trabalho.

A integração das favelas urbanizadas ao bairro, no âmbito do programa Favela Bairro, atingiu inquestionavelmente um patamar mais elevado com a melhoria das condições de acessibilidade, saneamento ambiental dos núcleos e construção de equipamentos públicos. No entanto, há indícios de que, para alcançar outros patamares de integração será necessário, por exemplo, viabilizar a manutenção e controle urbano dos núcleos urbanizados, melhorar a acessibilidade e reduzir seu adensamento.

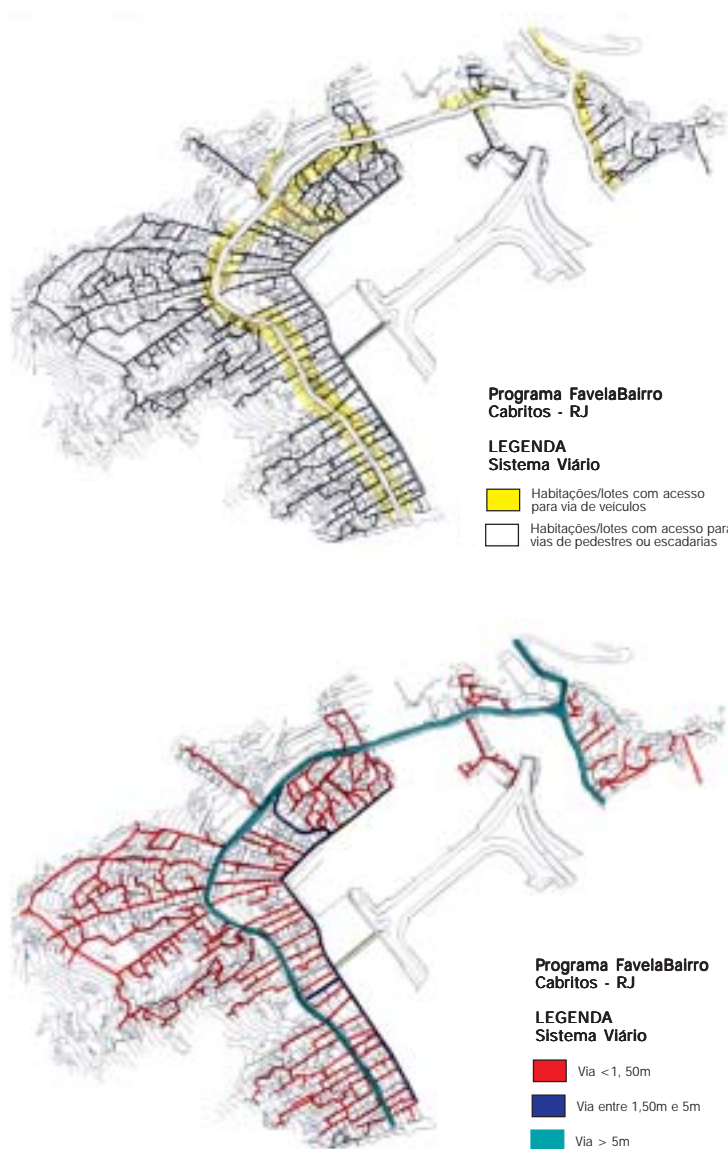
A concepção de intervir sempre consolidando o padrão implantado (mesmo quando inadequado) e restringindo o número de reassentamentos possibilita maior abrangência de atendimento e minimiza conflitos e custos sociais, mas, em alguns casos, impossibilita que a integração alcance os patamares desejados.

O projeto urbanístico equacionado de forma a evitar reassentamentos e preso a limites financeiros pode acarretar queda da qualidade da urbanização.

O caso da urbanização das favelas Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião é um exemplo. Constatou-se que o número de remoções necessárias era muito maior do que possibilitariam as diretrizes do Programa e, dada a impossibilidade de reprogramação orçamentária, inviabilizou-se a urbanização integral da área nos patamares desejados, provocando, inclusive, conflitos entre moradores e PCRJ (LABHAB-FAUUSP).

No período da urbanização, deixou-se de recuperar a área do Mufuá porque esta recuperação envolveria a remoção de outras 55 famílias, e o resultado é a existência de uma 'favelinha' dentro da favela urbanizada. A remoção dessas famílias não havia sido realizada até maio de 2002. Também em relação a esse núcleo, a projetista teve de abandonar a idéia de transformar a rua José M. Rodrigues em uma avenida e melhorar sua integração com o viário do bairro, também em função das limitações orçamentárias para viabilizar remoções. No início de 2002, a PCRJ estava tentando viabilizar projeto de reassentamento das famílias que ocupam a área do Mufuá.

No caso da Vila Pereira, o projeto sofreu alterações para reduzir o número de remoções. Para viabilizar a redução do número de remoções, eliminou-se a execução de praças e de importante ligação viária com o bairro.



**figuras 23 e 24.**  
Programa Favela Bairro  
Cabritos: levantamento e projeto de adequação do sistema viário

“Ao retirar do projeto a ligação viária entre a Vila Pereira e o bairro Santa Tereza, retira também a possibilidade de “livre circulação de pedestres” e não completa a estrutura viária; essa área consiste na única passagem para o bairro de Santa Tereza, sendo um beco restrito a moradores da favela.” (MEDEIROS, 1999: 108)

O número de remoções ficou reduzido apenas às famílias que moravam em áreas de risco. A restrição ao reassentamento inviabilizou a instalação da creche comunitária e a execução de viário de integração com o bairro. A creche ofereceria às mães a oportunidade de trabalharem.<sup>30</sup> Na Vila Parque da Cidade, o viário principal também deixou de ser executado para reduzir o número de reassentamentos e minimizar o impacto social das remoções.

A irreversibilidade dos padrões implantados pode consolidar condições inadequadas de moradia. No Morro dos Cabritos, favela com cerca de 1.500 domicílios que está sendo urbanizada no âmbito do Programa PROAP, algumas moradias distam cerca de 250 m de uma via de veículos; cerca de 80% das moradias estão localizadas junto a vias de pedestres de aproximadamente 1,5 m de largura.

Como o programa não promove o parcelamento, com adoção de um lote mínimo ou fração mínima de terra, muitas vezes são consolidadas situações inadmissíveis do ponto de vista do conforto ambiental. Trata-se, por exemplo, do caso de moradias insalubres construídas “em ‘lotes’ menores que 20 m<sup>2</sup> e que não contam com condição adequada de ventilação e iluminação”. “Algumas residências continuam muito precárias e até mesmo perigosas” (ANDRADE, 2000: 105).

KLEIMAN (1998) lembra que a integração da favela ao bairro é também a integração pelo viés das redes e serviços de água e esgoto. Trata-se de integrar a cidade-das-redes com a cidade fora-das-redes (ou parcialmente fora das redes). A falta de manutenção dos serviços de água e esgoto é outro fator que compromete a integração. A PCRJ não conseguiu estabelecer parceria com o CEDAE para a operação e manutenção das redes. O CEDAE não reconhece o sistema implantado e não assume sua manutenção. Esta é realizada por moradores contratados pela SMH. Além disso, o tipo de estrutura urbana e o alto adensamento dificultam que a manutenção seja realizada em alguns setores de favelas pela própria SMH.

O IPPUR/UFRJ avaliou o tratamento dado à questão do abastecimento de água e esgotamento sanitário e concluiu que é inquestionável a melhoria de saneamento das áreas, mas a qualidade dos serviços não alcança patamares desejáveis. Não está equacionada a questão do destino final e tratamento de esgoto e não há garantia quanto à pressão, volume e quantidade no fornecimento de água.

O autor observa que os dados coletados pelo IBGE indicam uma melhoria das condições de saneamento, mas alerta que esses resultados são discrepantes com os obtidos por meio de outras fontes e por observações de campo. Destaca a importância de ampliar o elenco de indicadores para avaliar o programa e dos parâmetros qualitativos, por exemplo, buscando saber o volume, qualidade e uniformidade do fornecimento de água e não apenas registrar o número de ligações.

Os problemas de falta de manutenção nas favelas urbanizadas são detectados em quase todas as cidades que desenvolvem programas de urbanização e não deixa também de ser problema no Rio de Janeiro no âmbito do Programa Favela Bairro.

Além da questão da manutenção das redes de água e esgoto mencionada anteriormente, também se registram problemas de manutenção dos equipamentos públicos e de constância ou eficiência dos serviços públicos. Em muitas áreas, as caçambas existentes, assim como os sistemas de coleta adotados, não dão conta do volume de lixo.

A pesquisa do LABHAB (1998) aponta que, no caso da Ladeira dos Funcionários, a comunidade reivindica maior conservação e manutenção de praças, jardins e quadras esportivas.

Na Tijuquinha, outro núcleo urbanizado com cerca de novecentos domicílios, representantes da comunidade se queixam da falta de manutenção. Observamos em campo, em março de 2002, que a estação de tratamento de esgoto construída dentro do núcleo não estava operando e o esgoto estava sendo jogado *in natura* no córrego que desemboca em áreas de preservação ambiental. Segundo depoimentos da comunidade, não é permitido construir mais de três pavimentos, mas isto vem ocorrendo e as lideranças não são atendidas pela PCRJ quando pedem sua ação de fiscalização.

Sobre a falta de manutenção das favelas urbanizadas, muitos técnicos e dirigentes concluem que falta de cultura de outras secretarias trabalhar em favelas.



**fotos 78, 79 e 80.**

Favela Bairro - Tijuquinha:

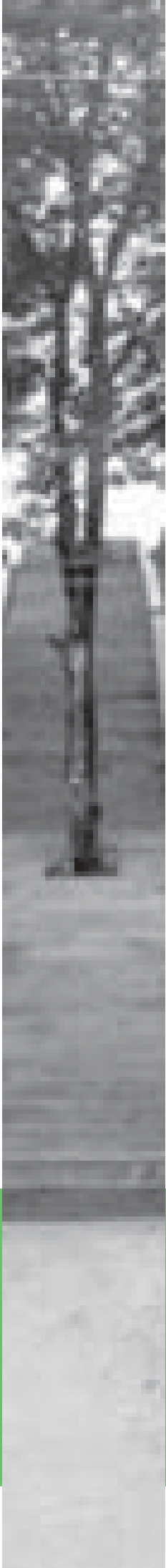
área de depósito de lixo ao lado da estação de tratamento de esgoto. Por falta de manutenção da estação, o esgoto é lançado diretamente no córrego.



figuras 25 e 26.  
Programa Favela Bairro:  
Célula Urbana do Jacarézinho

Enquanto se busca solucionar os problemas de manutenção urbana, vêm sendo estudadas novas alternativas para dinamizar a relação favela-cidade após a urbanização da primeira, como o novo projeto 'Célula Urbana'. Uma parceria firmada entre a PCRJ e a Fundação Bauhausvem desenvolverá o projeto 'Célula Urbana de Jacarezinho', um empreendimento público e privado que buscará consolidar as intervenções promovidas no âmbito do programa Favela Bairro, melhorando a qualidade habitacional e viabilizando atividades de cultura, comércio e serviço voltadas para atender tanto os moradores da cidade como os da favela. A universidade será o principal componente integrador da 'Célula de Jacarezinho' com a cidade e a favela: nessa célula estarão localizados serviços de apoio à universidade, ampliação do CIEP e o CPP (Centro de Pesquisa e Projetos).

Para tanto, está previsto o desadensamento da área e a demolição de edificações para a construção e reforma dos edifícios que abrigaram essas atividades, assim como para a viabilização de áreas públicas (pátios) de convívio social. A 'Célula de Jacarezinho' se iniciará com a construção de um núcleo experimental que abrigará o CPP e outros serviços (RIO DE JANEIRO, 2002).



**5. Estudo de Caso:  
Santo André, potencial e  
limites da ação municipal**



## 5. Estudo de Caso: Santo André, Potencial e Limites da Ação Municipal

Neste capítulo, discutirei o potencial e os limites da atuação municipal em favelas, tomando como exemplo o município de Santo André, localizado na Região do Grande ABC, na RMSP (Região Metropolitana de São Paulo). Focalizarei a estruturação da política habitacional (e de urbanização de favelas) e sua articulação com a política urbana e com estratégias de inclusão social. Apontaremos também as limitações enfrentadas pelo governo municipal para reaplicar as propostas inovadoras de urbanização para o conjunto de favelas da cidade.

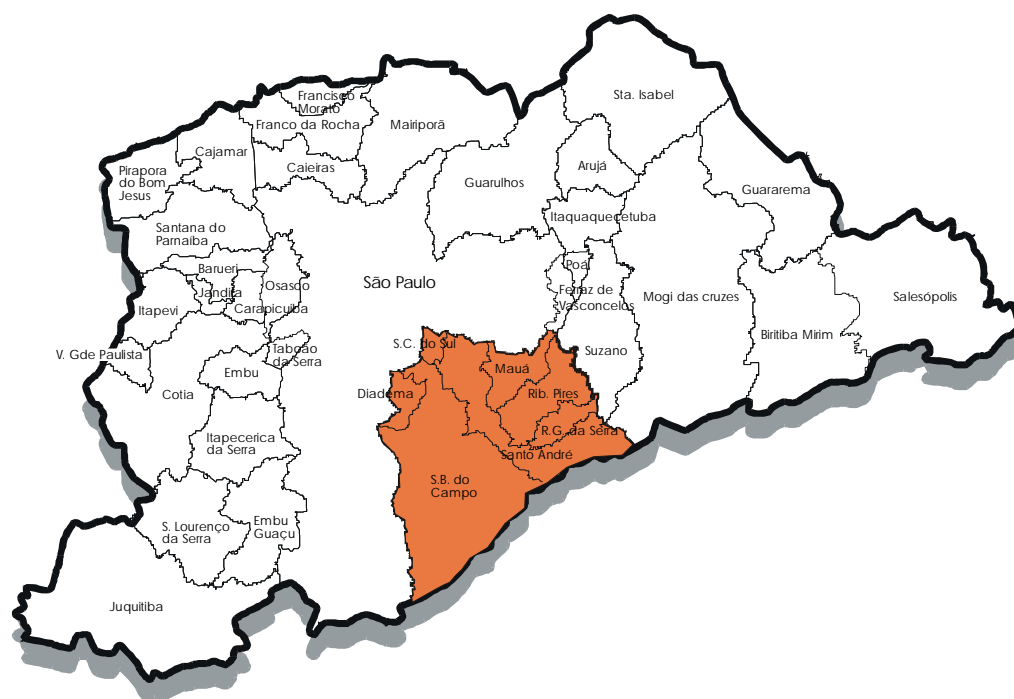
### 5.1. Santo André: urbanização e urbanismo

Santo André localiza-se na Região do Grande ABC, a sudeste da RMSP, e possui 648 mil habitantes (IBGE, 2000).<sup>1</sup> O processo de crescimento das cidades na Região do Grande ABC assemelha-se em muitos aspectos ao da cidade de São Paulo. Foram os loteamentos particulares, nas primeiras décadas do século XX, que configuraram o desenho da cidade<sup>2</sup>. Foi também a combinação do loteamento precário com a autoconstrução de moradias que fez a cidade se expandir e que se apresentou como alternativa habitacional para a população de média e baixa renda.

<sup>1</sup> A 'Região do Grande ABC', também denominada 'Grande ABC' ou ainda 'Região do ABC', é composta por sete municípios: Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo, São Caetano, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

<sup>2</sup> Ver SANTO ANDRÉ (1991), LANGENBUCH (1979)

Mapa 06.  
Localização da Região do Grande ABC  
na Região Metropolitana de São Paulo



A importância econômica da Região e de sua industrialização não é compatível com a quase inexistência da produção habitacional estatal.<sup>3</sup> As iniciativas dos governos municipais restringiram-se a definir padrões legais para a construção.

Na década de 1950, momento em que se constituem as cidades da Região do ABC e se consolida a divisão administrativa dos municípios de São Bernardo, Santo André e São Caetano, o planejamento se difunde como instrumento de previsão e controle do crescimento urbano. Coincide com o terceiro período de formação do pensamento urbanístico no Brasil, identificado por LEME (1996; 1991), em que o processo de urbanização das cidades é acelerado e se iniciam os planos regionais<sup>4</sup>.

Nessa década, urbanistas que vinham atuando na cidade de São Paulo e em outras cidades brasileiras, como Francisco Prestes Maia e Luis Ignácio de Anhaia Mello, são contratados como consultores para elaborar propostas urbanísticas para Santo André. LEME (1999) lembra que a difusão das idéias urbanísticas no meio profissional ocorria por meio dessas consultorias de especialistas.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ver DENALDI (2001), MINDRISZ (1981), PASSARELLI (1994).

<sup>4</sup> LEME (1999) identifica três períodos na análise da formação do pensamento urbanístico no Brasil: o primeiro de 1895 a 1930, o segundo de 1930 a 1950, e o terceiro até 1964. No primeiro período, destacam-se as propostas de melhoramento para partes da cidade e a preocupação com as questões de saneamento, circulação e áreas centrais. O segundo período é marcado pela elaboração de planos para o conjunto da cidade que se expande; são formuladas as primeiras propostas de zoneamento e o urbanismo se afirma como área de conhecimento e de prática profissional. O último período é marcado pela preocupação com a questão regional.

<sup>5</sup> Prestes Maia e Anhaia Mello influenciaram as idéias urbanísticas até a década de 1960, polarizando as discussões com propostas de modelos de intervenção muito diferenciados. Prestes Maia, que elaborou o Plano de Avenidas de São Paulo em 1930 (um sistema articulado de vias radiais e perimetrais, permitindo a expansão da cidade), não acreditava que se devesse limitar o crescimento das cidades, e sua preocupação central estava voltada para o sistema viário. Anhaia Mello desenvolvia, no meio acadêmico, idéias sobre o planejamento da cidade, com forte ênfase nas questões de limitação do crescimento e no zoneamento e uso do solo. MEYER (1991) analisa o embate de idéias entre os dois urbanistas.

O planejamento urbano da cidade é 'ensaiado' na primeira metade da década de 1950. Em 1951, cria-se a Comissão de Planejamento Urbanístico Geral da Sede do Município de Santo André e seus distritos (lei municipal n. 598), com o objetivo de estabelecer diretrizes para o planejamento urbano da cidade. A comissão era composta por membros do Executivo Municipal e pelo engenheiro Prestes Maia. Este, preocupado em "fazer a cidade circular", propôs um plano viário e recomendou a contratação de um Plano Diretor.

Para acompanhar a elaboração dos planos de obras e melhoramentos (Lei Municipal n.º 1.330), criou-se, em 1958, o Conselho de Desenvolvimento do Município (CONDEMSA), que contratou, no ano seguinte, o Professor Luiz Ignácio de Anhaia Mello, do Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, para coordenar a elaboração do Plano Diretor Preliminar (Lei n.º 1.501, de 1959).

O plano demonstrava preocupação com conter o crescimento da cidade, considerando os aspectos socioeconômicos e territoriais. Tratava do sistema viário, sistema de zoneamento (com a setorização da cidade em 28 setores de vizinhança e a divisão da zona urbana em setores residencial, comercial e industrial) e áreas verdes; estabelecia coeficientes de ocupação e utilização do solo, e trazia como anexo o 'Sistema Escolar Primário'. Previa também a realização de um convênio com os municípios vizinhos, para tratar dos aspectos de drenagem e sistema viário (SANTO ANDRÉ, 1959).

O primeiro Plano Diretor elaborado pela equipe do Prof. Anhaia Mello (o PD1, como ficou conhecido), foi alterado, revisado e detalhado por planos que lhe sucederam, principalmente no que se refere ao sistema viário: PD2 (1965), PD3 (1975) e PD4 (1982). Nas décadas de 1960 e 1970, instituem-se várias leis delimitando zonas de expansão urbana (Lei n.º 2.287, de 1964; Lei n.º 4.169, de 1973).

Em 1976, instituiu-se a Lei de Uso e Ocupação do Solo, elaborada pelo Professor Celson Ferrari. Ela propõe a organização da cidade por usos predominantes e a organização do uso residencial com base nos padrões de renda. Estabelece também mecanismos de controle de densidade, demonstrando grande preocupação com a contenção do crescimento da cidade.

Os Planos de 1959 e 1976 foram desfigurados em virtude de inúmeras intervenções pontuais na lei. A interpenetração de usos, a proliferação de loteamentos irregulares e favelas, assim como a ocupação de APM e de outras áreas ambientalmente sensíveis são exemplos de como a cidade cresceu ilegal e, às vezes, legalmente, desconhecendo as diretrizes desses Planos, como ocorreu na maioria das cidades brasileiras.

A legislação urbana elaborada nas décadas de 1960 e 1970 desconhece muitos aspectos da cidade real. Apesar da crescente demanda por moradias e lotes populares, não se oferecem alternativas para as áreas ocupadas e propõe-se, muitas vezes, uma legislação que coíbe a produção de moradias populares. É o caso da Lei n.º 2.756, que proíbe a construção de duas moradias em um único lote ou a edificação de unidades em vilas.

No início da década de 1990, momento que coincide com o movimento da Reforma Urbana, com a aprovação da nova Constituição (1989) e com a eleição do prefeito Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores – PT, novas leis são instituídas, buscando “democratizar o acesso à terra e à cidade”. Em 1990, é aprovada a Lei Orgânica do Município de Santo André, procurando garantir “as funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar de seus habitantes”. Indica-se a utilização de instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsória, e o imposto progressivo relativo ao tempo sobre a propriedade predial e territorial.

Em 1989, é instituída a lei n. 6.540, estabelecendo diretrizes para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social, permitindo-a em quase toda a cidade. Segundo a PSA (Prefeitura Municipal de Santo André), foram imediatos os resultados da edição da lei, com a abertura de expressivo número de processos de aprovação de conjuntos habitacionais.

Em 1991, a Lei n.º 6.864 cria as AEIS – Áreas de Especial Interesse Social, com o objetivo de viabilizar a urbanização e a regularização de favelas, a fim de ampliar o acesso à moradia pelo incentivo à produção de moradias populares, redução de preço dos terrenos e ampliação de sua oferta.

Observa-se a existência de um ‘receituário’ de planejamento urbano e arcabouço jurídico, que se repete em cidades administradas por partidos de esquerda. As propostas se caracterizam por tentar ampliar a participação da população na gestão municipal, reverter as prioridades de investimentos, instituir instrumentos e legislação específica para promover a regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por favelas, assim como para facilitar a produção de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda.

No período de 1989 a 1992, a Prefeitura elaborou um novo Plano Diretor, só aprovado no governo seguinte, em 1995, com algumas alterações (Lei n.º 7.333, de 1995).

O plano estabelece um macrozoneamento e zoneamento especial, com a instituição das áreas de especial interesse social, urbanístico ou ambiental. Define também diretrizes gerais para as políticas de meio ambiente, saneamento, habitação, educação, saúde, abastecimento alimentar, segurança pública, desenvolvimento econômico, promoção social e transporte (SANTO ANDRÉ, 1995).

Em 1997, o PT assume novamente o governo e retoma os programas habitacionais destinados à população de favelas, dando prioridade às questões de regularização fundiária, mas abandona a proposta de elaboração de leis mais gerais, do tipo Plano Diretor ou Lei de Zoneamento. Institui leis específicas para impulsionar o desenvolvimento do comércio e da indústria, como a Lei de Desenvolvimento Industrial – LDI (Lei n.º 7958, de 1999), que permite a instalação de indústrias na maior parte do território, e a Lei de Desenvolvimento Comercial – LDC (Lei n.º 8247, de 2001), que flexibiliza a instalação dos diferentes usos do comércio e dos serviços na cidade. Também dá prioridade a projetos de revitalização urbana, como ‘Eixo Tamanduatehy’, ‘Centro com Vida’ (centro da cidade) e ‘Centros de Bairros’, mas observa-se a desarticulação desses projetos e a falta de ‘diálogo’ entre eles e o resto da cidade. A fragmentação do planejamento se fragmenta é observada.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Sobre o projeto ‘Eixo Tamanduatehy’, ver OLIVEIRA & DUARTE (2000), SANTO ANDRÉ (2002d).

A partir de 2002, após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 2001), o governo municipal inicia a revisão do Plano Diretor, buscando incorporar os instrumentos trazidos pela referida lei. A proposta de lei em discussão aponta na direção de coibir a retenção de terrenos para especulação. Discute-se a criação de um Banco de Terras, a delimitação de áreas vazias (propriedade privada) como AEIS, inclusive ao longo do Eixo Tamanduatehy, a aplicação de instrumentos como a 'Edificação e Parcelamento Compulsórios', o IPTU Progressivo, a 'Desapropriação por Títulos da Dívida Pública'. Também se propõe encaminhar para um fundo destinado a investir nas áreas de favela os recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir.

No século XX, principalmente após 1930, ao mesmo tempo em que se afirma a proposta de planejar o crescimento das cidades, Santo André cresce de modo desordenado. No início da segunda metade do século XX, instituem-se diversas leis e planos, mas a cidade se expande desconhecendo-os. As legislações urbanísticas não conseguem assegurar um desenvolvimento socioeconômico e ambiental equilibrado.

A esse respeito, MARICATO (2000: 124) insiste:

“Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos Planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.”

MARICATO (2000) lembra que o crescimento ocorre independentemente dos planos, que cumprem um papel ideológico e não tratam da cidade ilegal, guardando distância da realidade concreta, contribuindo para ocultar a cidade real e formar um mercado imobiliário restrito.

A partir do final da década de 1980 e, mais particularmente, no bojo das propostas de reforma urbana, difundem-se idéias sobre a função social da cidade e a democratização da gestão municipal. A maioria dos municípios da Região do Grande ABC passa a formular legislações urbanísticas e programas voltados para a agregação da cidade ilegal. Mas o efeito é muito limitado. No nível do discurso, deu-se novo rumo à política urbana, mas na prática não se conseguiu alteração substancial.

Como na maioria dos municípios do ABC, observa-se em Santo André, na década de 1990, por exemplo, a continuidade da ocupação ilegal de terras, o adensamento dos setores periféricos e o esvaziamento dos setores centrais (bairros mais consolidados da cidade). A população se desloca do centro para a periferia. Diagnósticos elaborados pela PSA (1998; 2002f) apontam que o maior adensamento ocorre nas regiões horizontalizadas e periféricas. As regiões consolidadas, onde se registra um movimento de verticalização das construções, acabam perdendo população, ocorrendo exatamente o oposto do que propunha a Lei n.º 6540, de 1989.<sup>7</sup> Os bairros mais consolidados da cidade perdem cinquenta mil habitantes na década de 1980 e cerca de sessenta mil na década seguinte, enquanto a população da APM apresenta um crescimento anual de 5,56% na década de 1980, e de 6% na década de 1990.

<sup>7</sup> SILVA (1998) trata do papel da gestão do uso do solo na valorização imobiliária. Analisando o caso de São Paulo, a autora alerta que a verticalização em áreas urbanizadas não resulta necessariamente em maior densidade demográfica e, quando produz unidades de padrão muito superior àquelas do entorno, acaba gerando valorização imobiliária do conjunto do bairro e expulsão das famílias de baixa e média renda.

Nesse período, o acesso à terra torna-se ainda mais difícil, em razão de sua maior escassez e do conseqüente aumento de preço. O governo municipal não conseguiu implementar instrumentos que permitissem algum controle da valorização dos terrenos e que facilitassem sua disponibilização para a habitação popular. As alterações pontuais na legislação continuaram ocasionando a valorização dos terrenos vazios. Deixou-se de instituir medidas que poderiam aumentar a oferta de terra para habitação e, provavelmente, conteriam a valorização imobiliária – como a delimitação de áreas vazias como AEIS. A Planta Genérica de Valores não foi atualizada na mesma proporção da valorização dos imóveis, e os valores de IPTU arrecadados não aumentaram significativamente.

A área do Eixo Tamanduatehy (ao longo da Avenida dos Estados), onde se concentra grande parcela dos imóveis e terras vazias ou subutilizadas dentro da área urbana, foi objeto de inúmeras operações urbanas; no entanto, nenhuma parcela significativa dessas contrapartidas foi direcionada para melhorar as condições de habitação nas favelas e periferias.<sup>8</sup> Na primeira etapa de desenvolvimento do projeto (1998-2000), não se havia reservado nenhuma área vazia nova para a implantação de empreendimentos para a população de baixa renda (renda familiar menor que cinco salários mínimos).

A revisão do Plano Diretor em curso aponta para a mudança do quadro, mas sabemos que os efeitos serão sentidos apenas a médio e longo prazo. A inclusão das favelas na cidade, sua legalização e a interrupção da produção ilegal de moradias vão passar, entre outros aspectos, pela construção de uma 'gestão urbana inclusiva'.

## 5.2. Favelas em Santo André: crescimento e características

Aproximadamente 20% do total da população do município de Santo André, 132 mil pessoas<sup>9</sup>, moram em 139 núcleos de favela. Estas surgem na Região do Grande ABC por volta da segunda metade da década de 1950 e proliferam nas décadas de 1970 e 1980. Em Santo André, há registro de que os primeiros núcleos de favela se instalaram em 1957 (Núcleo Anhaia Melo), em 1958 (Álvares Maciel) e em 1959 (Mirandópolis, Sacadura Cabral).<sup>10</sup>

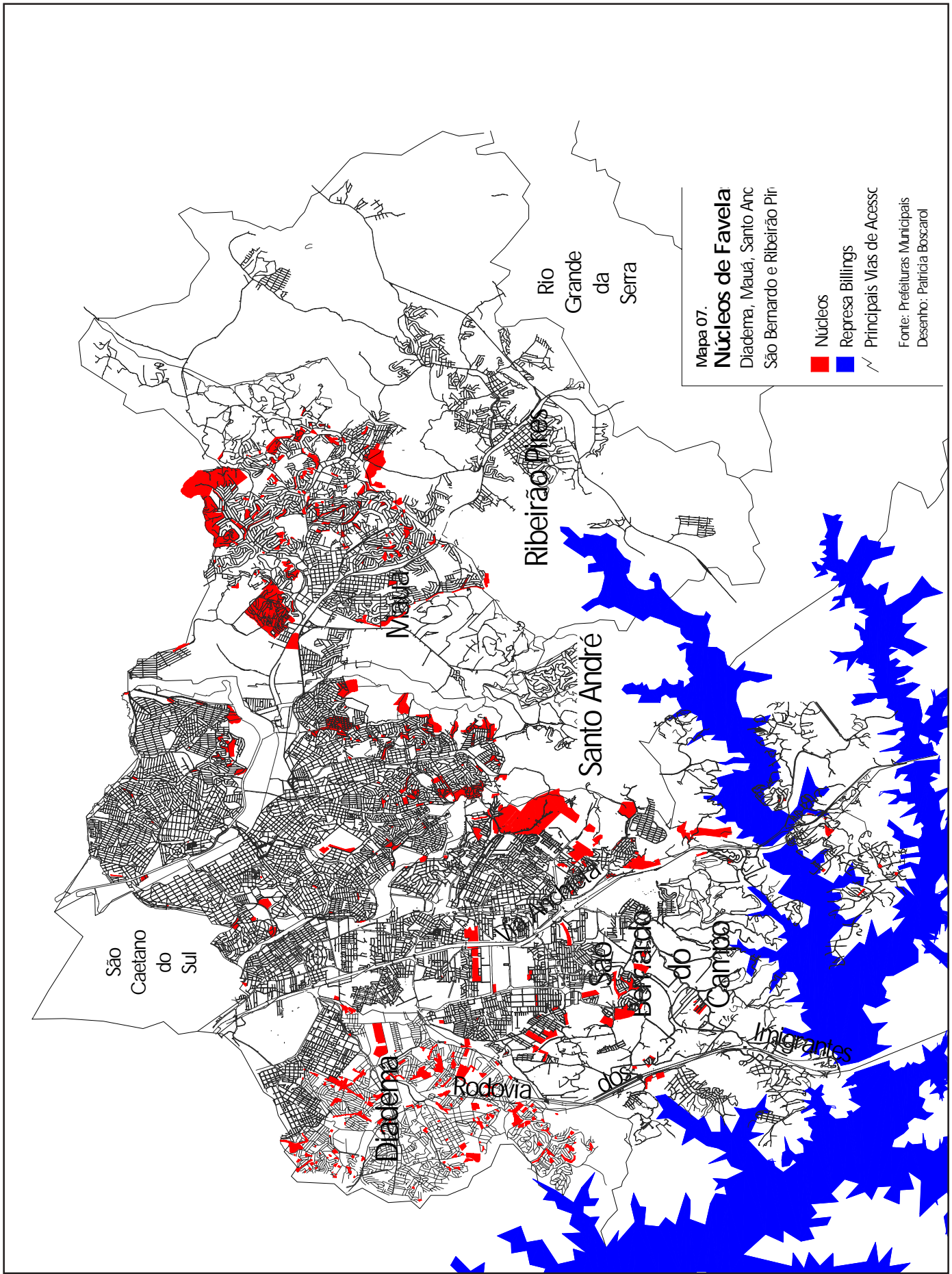
Em 1996, O IBGE computou 328 mil pessoas morando em favelas na Região do ABC (14,7% do total da população) e 65 mil no município de Santo André, correspondendo a 10,4% da população do município<sup>11</sup> (Tabelas 10 e 12). Para o município de São Paulo, o percentual era de 7,6% (TASCHNER, 2001).

<sup>8</sup> Estima-se que o governo municipal tenha obtido, como contrapartida das operações urbanas, valores da ordem de 16,13 milhões de dólares em três anos (Santo André – SDU – Programa Eixo Tamanduatehy, 2002). Em toda a área do Eixo podem ser construídos os CHIS (Conjunto Habitacional de Interesse Social).

<sup>9</sup> A fonte é a PSA/DEHAB/GDC. O dado, que se refere a outubro de 2002, foi produzido tomando como referência o Cadastro Municipal de Domicílios em Favela e considerando a média de 4,4 pessoas por núcleo familiar, obtida na Pesquisa Amostral dos Assentamentos Informais do Município de Santo André, realizada em 1999 pela CTA- PSA.

<sup>10</sup> Em São Bernardo do Campo, registra-se o início da formação da favela D.E.R. no final da década de 1940 (1949).

<sup>11</sup> Fonte: IBGE, 1996.



Os dados fornecidos pelas prefeituras da região indicam que o percentual da população residente em favelas é ainda maior. A pesquisa 'Favelas na Região do Grande ABC',<sup>12</sup> coordenada pela autora, mostrou que em 2000 havia cerca de 450 mil habitantes em 566 núcleos, representando cerca de 19% do total da população da Região do ABC e cerca de 20% do total da população dos cinco municípios que apresentam favelas.<sup>13, 14</sup>

Acompanhando a tendência detectada nas RMs (regiões metropolitanas), as taxas de crescimento da população de favela são superiores às da população total. Na Região do Grande ABC, no período de 1980 a 1996, a população de favela cresceu aproximadamente quatro vezes mais que a total. A taxa geométrica de crescimento anual (TGCA) da população total residente na Região do ABC, para o período de 1980 a 1991, é de 2,13%; para o período de 1991 a 1996, de 1,68%. A TGCA da população total de favelas, nos mesmos períodos, é de 9,21% e 6,88%, respectivamente. No período de 1991 a 1996, a taxa de crescimento anual da população moradora em favelas de Santo André foi de 3,78%, ao passo que, para a população total, foi de 0,31%<sup>15</sup>.

**Tabela 10.**

**Evolução da população residente em favelas: Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Região do Grande ABC<sup>4</sup>**

Regiões	1991 <sup>1</sup>			1996 <sup>2</sup>		
	Pop.Região	Pop.Favela	% Pop.Fav.	Pop.Região	Pop.Favela	% Pop.Fav.
Diadema	305.289	62.016	20,3%	323.116	77.678	24,0%
Mauá	294.631	38.930	13,2%	342.909	60.805	17,7%
S. André	615.112	53.985	8,8%	624.820	65.011	10,4%
S. Bernardo	566.330	80.139	14,2%	660.396	123.903	18,8%
R. Pires	85.035	351	0,4%	97.550	1.035	1,1%
Grande ABC <sup>3</sup>	1.866.397	235.421	12,6%	2.048.791	328.432	16,0%

fonte: IBGE

1: Censo Demográfico 1991 - IBGE.

2: Contagem da População 1996 - IBGE.

3: Compreende os municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires, Diadema e Mauá.

4: Incluem-se as favelas urbanizadas, parcialmente urbanizadas e sem urbanização.

<sup>12</sup> Esta pesquisa, realizada em 1999 e atualizada em 2000, foi coordenada pela autora e apoiada pela UNIABC (Universidade do Grande ABC). Levantou dados sobre o número e característica das favelas nos municípios que as apresentavam. Estes eram, em 2000: São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano, Mauá, Diadema e Ribeirão Pires.

<sup>13</sup> O percentual da população de favelas pode ser maior, uma vez que os dados dos municípios provêm tanto de cadastramento de moradores, como de estimativas, que não são atualizadas todos os anos. Para exemplificar, a PSA estimava que cerca de 1.100 famílias habitassem o núcleo Espírito Santo em 2000, e o cadastro realizado em 2001 contou aproximadamente 1.500 famílias.

<sup>14</sup> Ver DENALDI (2000).

<sup>15</sup> Dados do IBGE: Censo Demográfico de 1991 e Contagem da População de 1996.



Tabela 11.  
Crescimento anual da população residente em Favelas (1980/1996)

Regiões	TGCA (%)			
	1991/80 <sup>2</sup>		1996/91	
	Região	Favela	Região	Favela
Diadema	2,26	10,61	1,14	4,6
Mauá	3,32	14,01	3,08	9,32
S. André	0,97	12,08	0,31	3,78
S. Bernardo	2,63	6,35	3,12	9,1
R. Pires	3,78	-	2,78	24,14
Grande ABC <sup>1</sup>	4,96	9,21	1,88	6,89

fonte: Censos Demográfico 1991, 2000 e Contagem da População 1996 - IBGE.  
1 Compreende os municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires, Diadema e Mauá.  
2 fonte: TASCHNER(2001).

Tabela 12.  
Evolução dos domicílios em favelas:  
Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Região do Grande ABC<sup>5</sup>.

Regiões	1980 <sup>1</sup>			1991 <sup>2</sup>			1996 <sup>3</sup>		
	Dom .Região	Dom .Favela	% Dom .Fav.	Dom .Região	Dom .Favela	% Dom .Fav.	Dom .Região	Dom .Favela	% Dom .Fav.
Diadema	57.581	5.112	8,9%	76.120	14.012	18,4%	83.834	18.661	22,3%
Mauá	49.956	1.993	4,0%	72.125	8.439	11,7%	86.931	13.590	15,6%
S. André	144.437	3.244	2,2%	164.513	12.201	7,4%	171.717	15.230	8,9%
S. Bernardo	109.547	9.522	8,7%	148.661	18.187	12,2%	178.216	30.180	16,9%
R. Pires	15.104	-	-	20.884	68	0,3%	25.082	231	0,9%
Grande ABC <sup>4</sup>	376.625	19.604	5,2%	482.303	34.652	7,2%	545.780	47.481	8,7%
São Paulo <sup>1</sup>	2.277.956	71.259	3,1%	2.547.035	142.802	5,6%	-	176.905	-
RMSP <sup>1</sup>	3.089.693	100.326	3,2%	3.643.572	233.023	6,4%	-	-	-

fonte: IBGE  
1: Dados produzidos por TASCHNER (2001) - Censo Demográfico 1980 - IBGE  
2: Censo Demográfico 1991 - IBGE/ 3: Contagem da População 1996 - IBGE.  
4: Compreende os municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires, Diadema e Mauá.  
5: Incluem-se as favelas urbanizadas, parcialmente urbanizadas e sem urbanização.

Tabela 13.  
População em favelas em 2000:  
Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Região do ABC.

Regiões	Favelas		
	No. Núcleos	População	% Pop. Total
Diadema	203	110.629	30,98%
Mauá	122	76.718	21,11%
S. André	139	119.803	18,45%
S. Bernardo	99	142.133	20,21%
R. Pires	3	1.302	1,25%
Grande ABC <sup>4</sup>	566	450.586	19,14%

fonte: Prefeituras municipais da região do Grande ABC

Um estudo recentemente desenvolvido pela CIS (Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos) da PSA (Prefeitura de Santo André), que analisa o padrão de crescimento populacional da cidade, confirma a tendência que alguns autores denominam periferização da população.<sup>16</sup> Consta-se que as regiões (compostas por setores censitários concebidos pelo IBGE) consolidadas, mais centrais e mais bem servidas por infra-estrutura, perdem população ou ficam estagnadas, enquanto as regiões periféricas se adensam, apresentando grande crescimento populacional.

O município de Santo André, no decorrer da década de 1990, apresentou TGCA de 0,55%, correspondente a um aumento de população de 32.340 habitantes, índice inferior aos registrados para a PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) e para a Região do Grande ABC, respectivamente 1,6% e 1,5%. Este dado poderia sugerir que o crescimento demográfico não constituiu problema para o município nesse período; no entanto, não é o que podemos concluir quando analisamos o estudo de PAULA (2002), que desagrega as informações sobre o crescimento populacional por regiões e bairros da cidade.

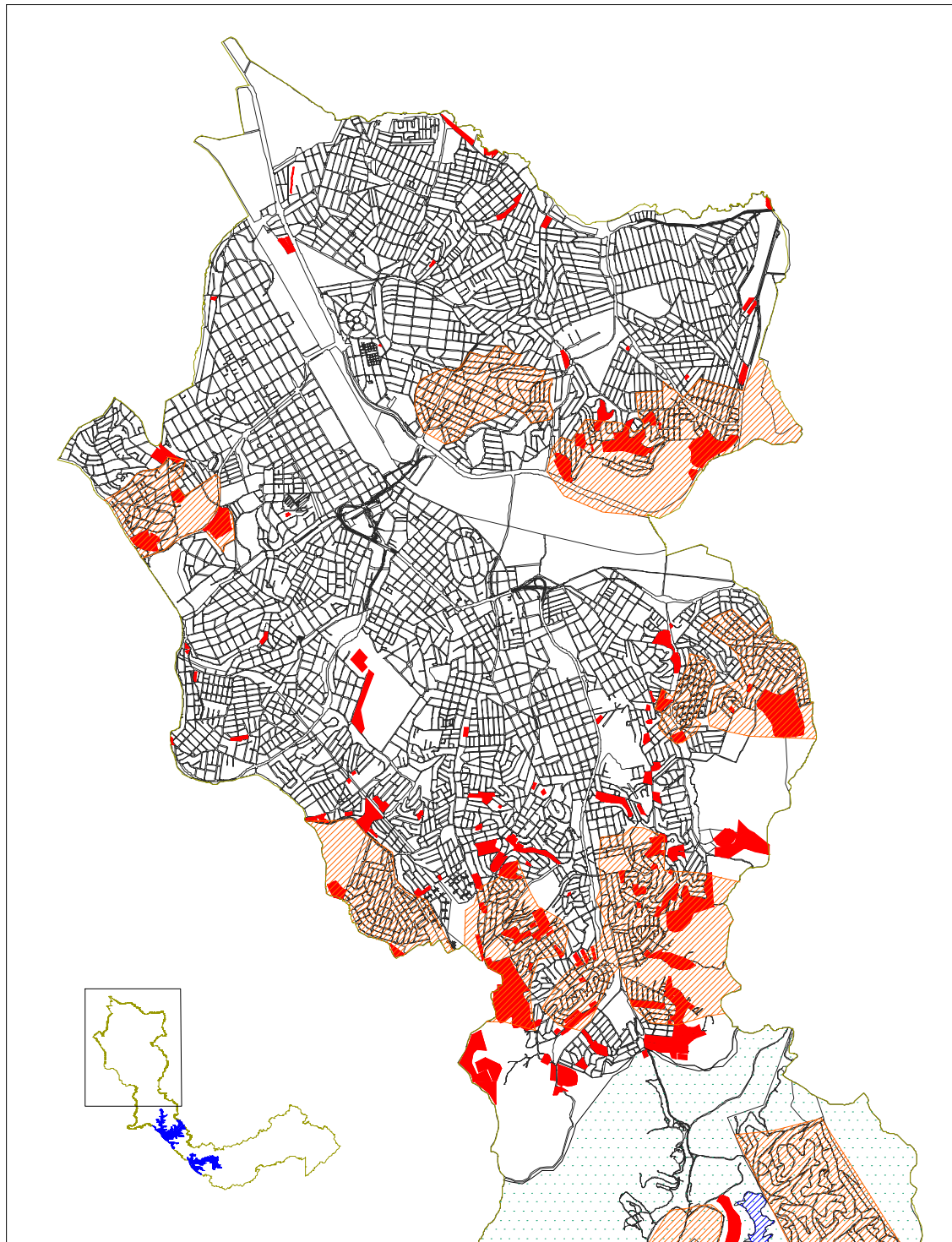
A Tabela 14 apresenta o comportamento demográfico em termos de crescimento, estagnação ou redução populacional. O conjunto de setores censitários que corresponde às regiões mais consolidadas do município perde cerca de sessenta mil habitantes. Cerca de 93 mil novos habitantes passam a residir no conjunto de setores censitários que corresponde às regiões mais periféricas, onde se verifica um aumento populacional aproximadamente três vezes maior que o registrado para toda a cidade no mesmo período (32.340 habitantes). Cerca de 75% dos setores que apresentam crescimento populacional localizam-se nas regiões sul e sudeste do município, áreas periféricas e de expansão. Os setores de crescimento populacional também coincidem com as regiões onde se localizam as favelas. Ressalta-se que cerca de 25% desse crescimento populacional (22 mil habitantes) ocorre dentro dos limites das favelas (Mapa 08).

**Tabela 14.**  
**População total e variação populacional nos conjuntos de setores censitários em Santo André em 1991 e 2000**

Conjuntos de setores censitários	População em 1991	População em 2000 <sup>1</sup>	Variação 1991-2000 (valores absolutos)	Variação 1991-2000 (valores percentuais)
Áreas em crescimento	146.534	239.588	93.054	63,50%
Áreas estagnadas	96.718	96.031	-687	-0,70%
Áreas com redução	373.741	312.825	-60.916	-16,30%
Total Global	616.993	648.444	31.451	5,10%

elaboração: Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos /SPE /PMSA - 2002  
 fonte: Censos Demográficos de 1991 e 2000 -IBGE - Dados por setores censitários  
<sup>1</sup> dados preliminares

<sup>16</sup> Ver CARDOSO (2000), que analisa a desagregação das taxas de crescimento por região administrativa da cidade do Rio de Janeiro, e BÓGUS & TASCHNER (2000), que analisa as taxas de crescimento populacional por anel do tecido urbano na cidade de São Paulo.



Mapa 08.  
**Santo André**

Áreas de Crescimento Populacional  
e Localização de Favelas

- Favelas
- Áreas de Crescimento Populacional \*
- Área Proteção de Mananciais

Fonte: CIC/ SPE/ PMSA

\* Regiões responsáveis por 75% do crescimento populacional do município entre 1991 e 2000

Os impactos desse padrão de crescimento já começam a ser sentidos pelo governo municipal. Enquanto sobram salas de aula nas escolas localizadas em áreas centrais, adequadamente providas de serviços e equipamentos urbanos, nas áreas periféricas os equipamentos existentes não conseguem acompanhar o ritmo do crescimento populacional, nem mesmo com o acréscimo dos novos equipamentos que vêm sendo construídos. Na região do Jardim Santo André e Cata Preta, por exemplo, faltam salas de aula para o ensino de primeiro grau.

Em relação à população total das cidades, a das favelas é caracteristicamente mais jovem, com níveis inferiores de escolaridade e renda e menor acesso ao mercado de trabalho.<sup>17</sup>

A 'Pesquisa Socioeconômica em Favelas do Município de Santo André' (CTA), contratada pela PSA e realizada pela empresa CTA (Consultoria Técnica e Avaliações) no segundo semestre de 1999, apresenta o perfil socioeconômico dos moradores e aspectos da moradia e dos núcleos de favela em Santo André.<sup>18</sup>

A pesquisa apontou que, em 1999, 19% dos chefes de família de favelas de Santo André eram mulheres e 14,5%, analfabetos. Mostrou também que os chefes de família residentes em favelas de Santo André tinham uma renda média de 3,35 salários mínimos por mês. Nos núcleos urbanizados, a média é de 4,48 salários mínimos; aproximadamente 7% dos chefes de família ganham mais de sete salários mínimos e cerca de 18,7% ganham até um salário mínimo. O desemprego era muito alto nas favelas de Santo André: cerca de 32% da população; outros 14,2% faziam bicos esporadicamente. Em 1991, aproximadamente 18% da população acima de dez anos estava desocupada, procurando trabalho ou sem ocupação.<sup>19</sup>

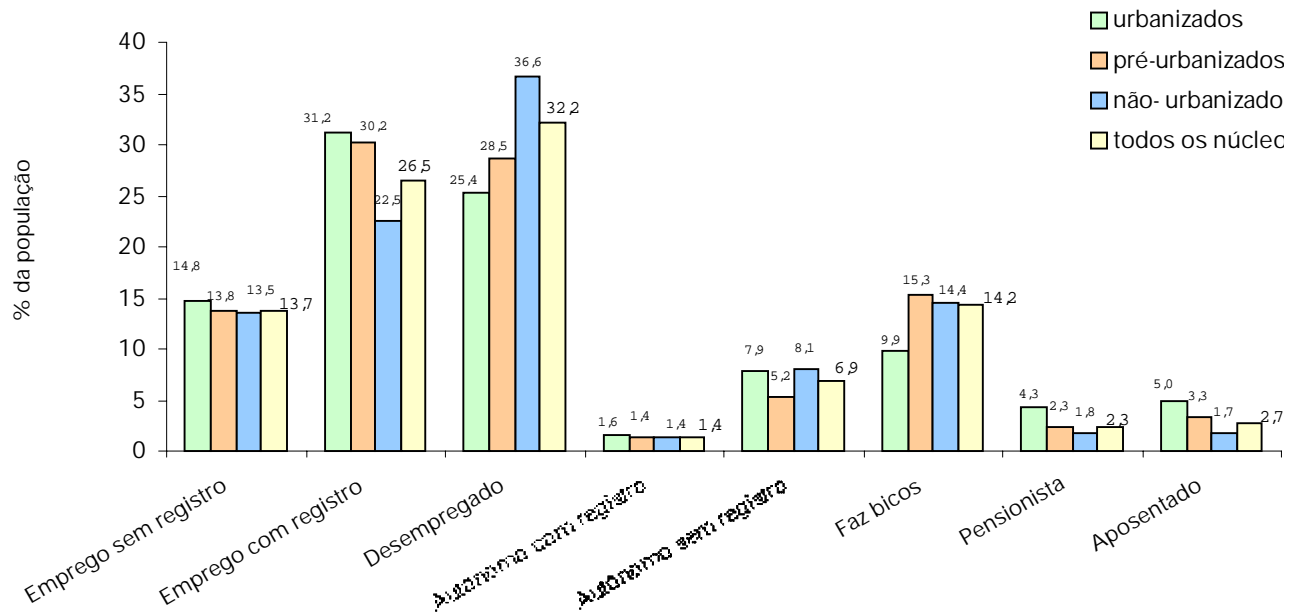
A pesquisa constatou ainda que o local anterior de moradia da maioria da população de favela (75,3%) não era outra favela; destes, 45,25% moravam anteriormente no próprio município de Santo André. A moradia anterior de outros 14,8% localizava-se em outras cidades da Região do ABC, e de 11,2%, na cidade de São Paulo, ou seja, cerca de 60% habitava anteriormente a Região do ABC. Os dados confirmam a grande mobilidade intramunicipal e regional da população e seu rebaixamento socioespacial.

<sup>17</sup> TASCHNER (2001) analisa a diversidade social e espacial entre as favelas do município de São Paulo e da Região do Grande ABC (excetuando-se Ribeirão Pires), tomando como fonte de dados o IBGE (Censo de 1991 e Contagem de 1996), apresentando caracterização da população, da moradia e infra-estrutura das favelas no ABC. Comparando as favelas do município de São Paulo e da Região do ABC, a autora conclui que os níveis de infra-estrutura são semelhantes, assim como o perfil etário, de escolaridade e renda da população. Quanto às categorias socioocupacionais, observa que a população de favela do Grande ABC apresenta, em relação à de São Paulo, um percentual maior de ocupados no setor secundário. Na Região do ABC, o percentual é de 56% dos chefes de família e de 46% da população em geral, ao passo que na cidade de São Paulo os percentuais são de 39,51% e 35,68%, respectivamente. A autora observa também a diminuição do fluxo migratório para as favelas do município de São Paulo e da Região do Grande ABC. A população favelada migrante está na cidade há menos tempo que a população migrante total e os favelados migrantes dos municípios do ABC são mais recentes que os favelados do município de São Paulo. Nas favelas da Região do Grande ABC, 53,49% da população reside há menos de dez anos no município, ao passo que na cidade de São Paulo o percentual é de 43,79%. A renda média domiciliar da população de favelas no Grande ABC era de 4,02 salários mínimos em 1991 e a do chefe de família, de 3,63 salários mínimos.

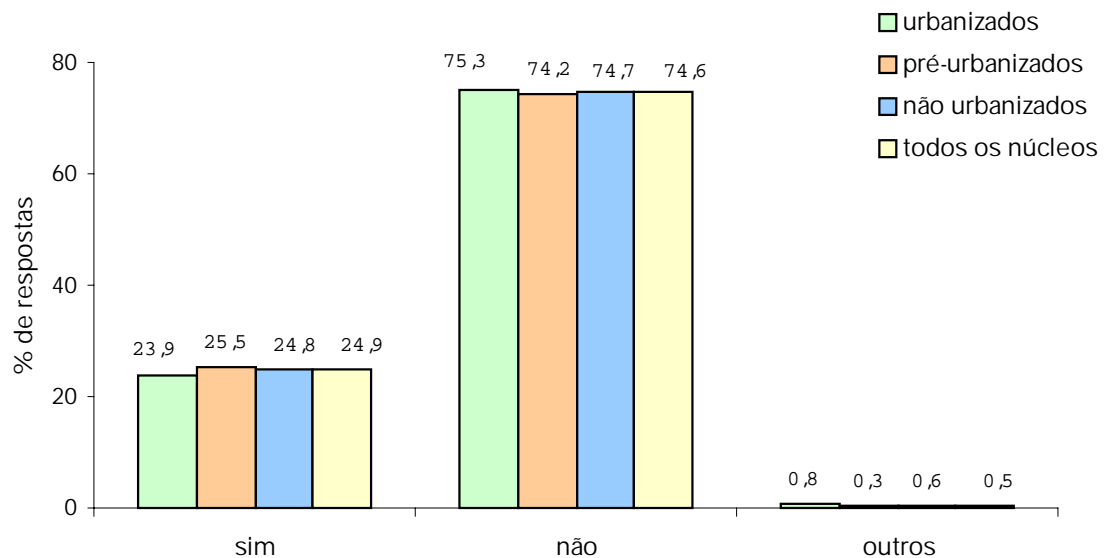
<sup>18</sup> Foram aplicados 2.500 questionários, em entrevistas realizadas em 29 núcleos de favela, divididos em três universos: favelas urbanizadas (720 entrevistas), favelas parcialmente urbanizadas (880 entrevistas) e favelas sem intervenção (novecentas entrevistas). A amostra é estatisticamente válida para analisar e comparar os três universos e representativa para o município de Santo André, sendo que a margem de erro absoluto é de 1,85%, e de erro máximo por universo, 3,15%.

<sup>19</sup> Sobre desenvolvimento econômico do Grande ABC ver AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC (1999, 2000, 2001), DANIEL (1997) e NIENTED&KLINK (1998).

**Gráfico 01.**  
**Distribuição da população residente em favela no município de Santo André por condição de atividade**



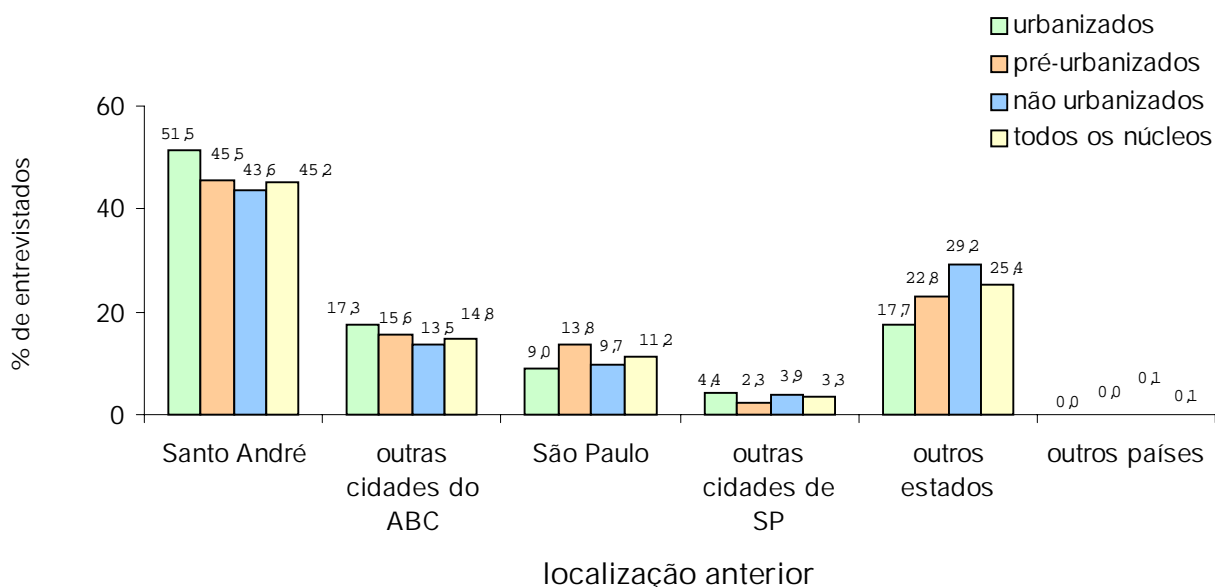
**Gráfico 02.**  
**Percentual da população residente em favela no município de Santo André que morava anteriormente em favela**



elaboração: Prefeitura de Santo André/CTA, 1999.

Gráfico 03.

### Localização da moradia anterior da população residente em favela no município de Santo André



elaboração: Prefeitura de Santo André/CTA, 1999.

Em 1999, 69% do total de moradias construídas em favelas eram de alvenaria; nos núcleos considerados urbanizados, o percentual subia para 92,8% e nos núcleos sem intervenção (não urbanizados), caía para 61,1%. Aproximadamente 76,2% do total de moradias nas favelas eram constituídos de um pavimento, 22,5% de dois pavimentos e 1,3% de três, e do total de núcleos urbanizados, 56,7%, 38,9% e 4,3% apresentavam um, dois e três pavimentos, respectivamente. Os 'lotes' de 78,8% do total dos núcleos e 72,6% dos urbanizados abrigavam uma única moradia; 14,6% (total) e 19,2% (urbanizados) abrigavam duas moradias e 5,9% e 7,8%, três moradias, respectivamente. Lembremos que, nos núcleos urbanizados, os lotes definidos pelo plano de urbanização apresentam em média 50 m<sup>2</sup>. Nos núcleos urbanizados de Santo André, vem crescendo a verticalização de lotes de tamanho reduzido, que passam a abrigar mais de uma moradia e família. A densidade média das favelas é de 550,21 hab/ha.<sup>20</sup>

O fenômeno acompanha a tendência, encontrada nas cidades, de os lotes legais acomodarem mais de uma família ou domicílio. Em 2001, nos municípios de Santo André, São Caetano e São Bernardo, a média de domicílios por lote 'unifamiliar' era de 1,6.<sup>21</sup> No município de Diadema, em 1995, a média (mediana) era de duas famílias por lote ou terreno; apenas 45,5% dos lotes ou terrenos eram ocupados por apenas uma família e cerca de 32% eram ocupados por três famílias ou mais (DIADEMA, 1995).

<sup>20</sup> Estimativa da PSA (DEHAB-GDC), novembro de 2002. Este dado refere-se a uma amostra de 27 favelas que apresenta cadastro atualizado dos moradores e levantamento perimétrico.

<sup>21</sup> Resultado da 'Pesquisa Socioeconômica' semestral (agosto de 2001) realizada pelo IMES/ INPES – Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul/ Instituto de Pesquisa. A média de domicílios por lote unifamiliar, adotando como fator de ponderação o número de domicílios apurado no Censo de 2000 (IBGE), para os municípios de São Caetano, São Bernardo e Santo André, é respectivamente de dois, 1,57 e 1,52 domicílios por lote unifamiliar.

Embora essa situação seja verificada nos municípios como um todo, tende a ser mais congestionada nas favelas, onde o lote pode apresentar até 40 m<sup>2</sup>.

Considerando a classificação adotada pela PSA na cidade até julho de 2002, 64 núcleos, abrigando cerca de 23,7% da população de favelas, estavam 'consolidados', 58 núcleos, com cerca de 67,3% da população de favelas, eram considerados 'consolidáveis' e 17 núcleos, abrigando cerca de 9% da população, 'não consolidáveis' (SANTO ANDRÉ, 2001c).<sup>22</sup> Estima-se que, para promover a urbanização de favelas adotando padrões urbanísticos específicos (mínimos), será necessário remover 6.529 famílias moradoras de núcleos consolidáveis, ou seja, 31,8% das famílias. Somando-se com o número total de famílias que precisam ser removidas dos núcleos não consolidáveis, obtém-se a cifra de 9.378 famílias, cerca de 30,75% do total da população de favelas ou 40,3% do conjunto da população dos núcleos consolidáveis e não consolidáveis, isto é, núcleos que ainda exigem intervenção. (Tabela 15)

Tabela 15.

Núcleos de favela em Santo André

Tipo de Núcleo	n.º núcleos	n.º famílias	Remoções (famílias)		Restrição a Urbanização/Regularização					
			n.º abs	%	ambiental		jurídica		outras	
					% nucl	% fam	% nucl	% fam	% nucl	% fam
<b>consolidado</b>	64	7.229	115	1,59	4,68	3,73	43,75	17,74	0	0
<b>consolidável<sup>1</sup></b>	58	20.532	6529	31,8	27,58	27,14	37,93	22,18	1,72	1,21
<b>não consolidável</b>	17	2.734	2734	100	76,77	96,19	17,64	2,59	29,41	9,54
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>30.495</b>	<b>9378</b>	<b>30,75</b>	<b>23,18</b>	<b>27,78</b>	<b>39,13</b>	<b>19,37</b>	<b>4,34</b>	<b>1,67</b>

<sup>1</sup> Estão inclusos os núcleos do Complexo Jardim Santo André  
 fonte: Departamento de Habitação - SISH/PSA

Em Santo André, assim como na maioria das regiões, a população ocupou áreas não visadas pelo mercado: áreas com impedimentos legais ou impróprias para a ocupação (com restrições urbanísticas e ambientais), tornando muito complexa sua regularização e recuperação. Os dados da PSA mostram que 23% dos núcleos, abrigando cerca de 28% da população de favelas, apresentam restrições ambientais e 39%, com aproximadamente 19% da população, apresentam restrições jurídicas.<sup>23</sup> Como mencionado no capítulo anterior, a pesquisa 'Favelas na Região do Grande ABC' mostrou que apenas 32% dos núcleos de favela de Santo André, que abrigam cerca de 10% da população moradora de favelas, localizam-se em territórios sem qualquer restrição ambiental ou geotécnica à ocupação.<sup>24</sup>

A maioria dos domicílios localizados em favela possui conexões domiciliares de água, esgoto e eletricidade. Em 1998, 88,7% possuíam conexão de água, 71,6% de esgoto e 99,9% de eletricidade, computando-se ligações oficiais e clandestinas (SANTO ANDRÉ- CEPAM/ESCOLA DE GOVERNO, 2000).

<sup>22</sup> A conceituação de núcleo 'não consolidável' e 'consolidável' foi apresentada no segundo capítulo. Entende-se por núcleo 'consolidado' aquele onde não existe a necessidade de reparcelamento de lotes nem de realização de obras, ou onde as obras necessárias são de pequeno vulto em relação ao porte do núcleo. São núcleos com condições satisfatórias de habitabilidade no tocante à oferta de infra-estrutura básica.

<sup>23</sup> Consideraram-se núcleos com restrições ambientais aqueles que ocupam áreas lindeiras a córregos, áreas inundáveis, sob rede de eletrificação, localizadas sobre aterro sanitário ou oleoduto. Foram considerados núcleos com restrições jurídicas apenas aqueles localizados em áreas-reservas de loteamento (verdes e institucionais), cuja desafetação não seria autorizada pela Constituição Estadual de São Paulo (art. 180).

<sup>24</sup> Foram consideradas áreas de alta declividade aquelas que apresentam declividades superiores a 30% em mais de 50% de sua superfície. Os núcleos podem apresentar mais de uma restrição à ocupação. A existência da restrição não significa necessariamente que o núcleo de favela não possa ser total ou parcialmente recuperado ambientalmente.

### 5.3. Estruturação e evolução da política habitacional

A intervenção em favelas no âmbito de uma política municipal de habitação inicia-se em 1989, no primeiro governo do prefeito Celso Daniel. Nessa gestão (1989 – 1992) foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, a EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular), além de terem sido instituídos importantes instrumentos, como a Lei de AEIS, o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação.

Antes desse período, a favela era considerada problema da ‘Promoção Social’ que, do ponto de vista da melhoria das condições de habitação, no máximo autorizava as concessionárias a executar a ligação provisória de água (torneiras) e de luz em alguns pontos. BAGNARIOLLI JR. (1999: 176) lembra que “(...) o assunto ficava sob alçada da promoção social, com vistas a atuar de forma a impedir as ocupações ou ampliações das favelas, ou ainda, acompanhar as ações de clientelismo levadas a termo pelos governantes”.

O mérito da política habitacional do primeiro governo de Celso Daniel está no reconhecimento da existência das favelas, na afirmação da urbanização como forma de promover o acesso à habitação, no estabelecimento de uma metodologia própria para a intervenção em favelas e na estruturação de um arcabouço jurídico-institucional para promover a regularização desses assentamentos. BAGNARIOLLI JR. (1999) acredita que a reversão de prioridades foi a principal marca desse governo.

A metodologia de intervenção em favelas definida nesse período foi aprimorada e retomada pelos dois outros governos do mesmo prefeito. Criaram-se dois subprogramas para intervir em favelas: ‘Urbanização Integral’ e ‘Pré-Urb’, este incorporando duas modalidades distintas de intervenção, denominadas ‘Urbanização Gradual’ e ‘Intervenção Pontual’. Como mencionado anteriormente, as favelas foram classificadas em núcleos consolidáveis ou não consolidáveis. Os núcleos considerados não consolidáveis deveriam ser objeto de outro tipo de intervenção, denominado ‘Reassentamento em Novas Áreas’, mas poderiam também receber melhorias ‘provisórias’ no âmbito do programa Pré-Urb (Intervenção Pontual) (RESCHKE, 1992). Com a definição dos dois subprogramas, Urbanização Integral e Pré-Urb, procurou-se conciliar a necessidade de ampliar o atendimento à população de favelas e concluir a urbanização completa de algumas, dentro daquela gestão municipal.

O depoimento de Alexandra Reschke, Diretora de Habitação da Secretaria de Habitação no período, ilustra a decisão política do governo de atuar em todas as favelas:

“Em função da necessidade de uma linha de trabalho que atuasse paralelamente ao programa de urbanização e de maneira mais ágil, ainda que menos profunda, possibilitando aumentar a abrangência da ação da PSA em favelas, foi criado mais tarde o Pré-Urb. Atuando de forma articulada, a meta desses dois programas é atingir todas as favelas e para isto o Pré-Urb realiza desde pequenas intervenções até urbanizações parciais.” (RESCHKE & BEDE, 1992)



Para promover a urbanização integral das favelas, recorreu-se a um planejamento de ações, com projetos elaborados pela equipe de governo ou contratados (terceirizados). As obras eram executadas por administração direta ou empreiteira, ou ainda parcialmente realizadas em regime de mutirão, com a participação da população. As obras executadas no âmbito do programa Pré-Urb nem sempre contavam com projetos e sua execução, na maioria dos casos, ocorreu em regime de mutirão.

Destacamos também que, desde o início, o governo buscou viabilizar simultaneamente as ações de regularização e de urbanização. Para viabilizar a regularização, instituíram-se as AEIS (Áreas de Especial Interesse Social), cuja proposta é inspirada na legislação das ZEIS de Recife, e criaram-se instrumentos que permitissem outorgar a CDRU. A advogada Evangelina Pinho, que havia trabalhado na cidade de Recife, junto à assessoria técnica, para a regularização das ZEIS daquela cidade, foi contratada para coordenar o trabalho de regularização fundiária. Para construir a metodologia de intervenção, o governo municipal se apoiou em experiências que já vinham sendo desenvolvidas em outras cidades, como Belo Horizonte e Recife.

Estabeleceram-se diversos canais de participação, desde assembléias e comissões de favela, COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização) até fóruns (do Pré-Urb e Urb, que reuniam representantes e moradores de diversas favelas, e Fórum Municipal de Habitação, do qual participavam o MDDF - Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados e o MST - Movimento sem Terra).<sup>25</sup>

Era no âmbito dos fóruns que se aprovavam os critérios para a eleição das favelas que seriam atendidas e das prioridades de execução de obras. Segundo BAGNARIOLLI JR. (1999: 212), “os fóruns eram realizados com a participação do MDDF e das lideranças das favelas na coordenação e reuniam centenas de pessoas”.

Destaca-se também o esforço para estabelecer, dentro do governo municipal, uma estrutura institucional matricial de atuação em favelas. Além da necessidade de desenvolver programas sociais, as características da intervenção física exigiam uma articulação do setor de habitação com os setores responsáveis pelas áreas de saneamento, transporte (sistema viário) e drenagem, entre outras. Buscando essa integração setorial, foi organizado o Fórum Técnico, que reunia representantes das diversas áreas da PSA envolvidas (RESCHKE & BEDE, 1992).

A primeira gestão petista concluiu a urbanização de 17 núcleos de favela, beneficiando cerca de dez mil habitantes, 14% da população total de favelas no período, e, no âmbito do programa Pré-Urb, promoveu melhorias em cerca de cinquenta núcleos, beneficiando (direta ou indiretamente) cerca de trinta mil moradores, ou seja, 40% da população de favelas.<sup>26</sup>

Quanto à regularização fundiária, quatro favelas foram transformadas em AEIS, mas não se concluiu a regularização fundiária de nenhuma. Os avanços se relacionam com o estabelecimento de legislação e procedimentos para essa regularização.

<sup>25</sup> O MDDF de Santo André, organizado a partir de 1986, é uma ramificação do MDF (Movimento de Defesa dos Favelados), criado em 1978 em Santo André/ Região do Grande ABC, com o apoio das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), e que se estendeu para outras cidades da RMSP e outros estados (RESCHKE & BOLL, 1992).

<sup>26</sup> BAGNARIOLLI JR. (1999), SANTO ANDRÉ – CEPAM (1999).



foto 81.

Núcleo Vila Junqueira: Urbanização Integrada

Em 1992, o PT (Partido dos Trabalhadores) perde as eleições municipais e a continuidade política dos programas é prejudicada.<sup>27</sup> O governo seguinte (1993-1996) deu pouca importância às favelas e realizou apenas intervenções relacionadas com a eliminação de situações de risco diagnosticadas pela Defesa Civil do Município. A interrupção dos trabalhos de urbanização acarretou a deterioração das obras de infra-estrutura e o adensamento dos assentamentos.

Em 1997, Celso Daniel é reeleito. O governo municipal escolhe a 'inclusão social' como uma das cinco principais marcas de sua administração e retoma e aprimora os programas de urbanização de favelas (SANTO ANDRÉ, 1997). No período (1997-2000), são estabelecidos novos programas, como o 'PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social'<sup>28</sup>, o 'Programa de Apoio às Associações de Moradias', 'Contenção de Invasões', e também se oferece apoio ao setor privado para a produção habitacional. Ajustam-se parcerias com diversas instituições para promover a assessoria à autoconstrução de moradias. Ganham impulso as parcerias com outras esferas de governo e com organismos nacionais e internacionais, como a Comissão Européia, além de universidades e organizações não governamentais.

Em 2001, Celso Daniel é novamente reeleito. Ele propõe a continuidade da política estabelecida e dá prioridade ao PIIS como a mais importante estratégia municipal de combate à exclusão social. Para tal intento, é criada a atual Secretaria de Inclusão Social e Habitação, que se estrutura para ampliar o atendimento e reforçar a integração intersetorial.

<sup>27</sup> Ver BAGNARIOLLI JR. (1999) sobre o processo político que levou o PT à vitória nas eleições de 1988 e à derrota em 1992.

<sup>28</sup> O PIIS recebeu em 2001 a denominação de 'Santo André Mais Igual'.

A reforma institucional ocorrida no início de 2000 alterou a estrutura da SDUH e criou a SISH, transferindo para esta última o gerenciamento da política habitacional e tornando ainda mais difícil sua articulação como parte integrante da política urbana. Por um lado, as mudanças indicam a prioridade dada pelo governo à ação matricial em favelas; por outro, indicam a tendência a realizar ações focais (compensatórias) em detrimento de processos mais amplos, que poderiam ampliar o acesso da população ao mercado habitacional e à terra.

No segundo governo de Celso Daniel (gestão 1997-2000), a PSA explicita que sua política habitacional está voltada para a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado habitacional formal e a melhoria das condições de habitabilidade em núcleos de favela.<sup>29</sup>

“A política habitacional de Santo André está estruturada em três níveis de atuação. A ‘Ampliação do Acesso ao Mercado Formal’ compreende a construção de novas unidades habitacionais, o apoio a Associações de Moradia para o acesso à terra e a financiamentos e para a implantação de obras de infra-estrutura, e a regularização urbanística e jurídica de ocupações ilegais, mediante a adoção de padrões urbanísticos especiais. As ‘Intervenções em Favelas’ compreendem desde obras para eliminar situações de risco geotécnico e de salubridade até a urbanização completa de ocupações precárias, complementadas por atividades de apoio à autoconstrução, ações socioeducativas e de geração de renda. A ‘Reabilitação de Áreas de Proteção de Mananciais’ compreende o desenvolvimento de estudos voltados à busca de formas de ocupação do solo sustentáveis em áreas de proteção ambiental, com a implantação de um projeto-piloto na área da Bacia do Rio Grande, junto à Represa Billings.”  
(SANTO ANDRÉ, 2001a; SANTO ANDRÉ/LAB-HAB 2000)

Para promover a melhoria da habitabilidade das favelas e ampliar o atendimento a sua população, a PSA desenvolve os programas:

- Urbanização:

\* Integrada: objetiva a integração da favela ao bairro, viabilizando a regularização fundiária, a implantação de infra-estrutura completa e de equipamentos sociais, a consolidação geotécnica, a construção de unidades de negócio e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas;

\* Gradual: execução de obras de saneamento e de contenção e abertura de novos acessos, diretamente pela municipalidade ou com a participação da população (mutirões), melhorando as condições de saneamento e prevenindo situações de risco;

- Intervenção pontual: execução de obras de emergência para a eliminação de situações de risco detectadas pela Defesa Civil ou diminuição de insalubridade;

- Regularização fundiária: promoção da regularização fundiária e urbanística dos núcleos de favela urbanizados ou em processo de urbanização;

<sup>29</sup> A Profa. Dra. Ermínia Maricato, por meio de um contrato de assessoria firmado entre a PSA e a FUPAM- FAUUSP (LABHAB), contribuiu para a formulação da política municipal de habitação e para a definição de estratégias de intervenção.

- Apoio à autoconstrução: elaboração de projeto e assessoria para autoconstrução de moradias nas favelas urbanizadas e em processo de urbanização;
- Produção de novas moradias e de lotes urbanizados: produção de unidades habitacionais de diferentes tipos (apartamentos, embriões de moradia, lotes urbanizados), destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de parcela ou da totalidade das famílias;
- Requalificação habitacional e pós-uso em favelas (Programa 'Melhor Ainda'): conjunto de ações e subprogramas para integrar a favela urbanizada ao bairro e melhorar a qualidade das unidades habitacionais, tais como: concessão de crédito para construção e melhoria habitacional, assessoria técnica à autoconstrução, manutenção urbana, controle urbano, educação ambiental;
- Monitoramento de áreas de risco: realização de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica, além de cadastramento dos moradores de favelas, viabilizando o 'congelamento' das situações até a urbanização das áreas. Desenvolvido em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e Defesa Civil;
- Contenção de invasões: controle e fiscalização de novas ocupações em áreas públicas para inibir o adensamento nas favelas existentes e a formação de novas favelas. Desenvolvido pela 'Equipe de Defesa do Patrimônio'.

Desde 1997, com o OP (Orçamento Participativo), o atendimento no âmbito do subprograma 'Urbanização Integrada' é definido junto ao CMO (Conselho Municipal de Orçamento)<sup>30</sup>. Para subsidiar a decisão do governo e a do CMO quanto à escolha dos núcleos a serem atendidos, estabeleceram-se critérios de prioridade: situações de insalubridade e de risco; ocupação em áreas de preservação ambiental (mananciais, parques); ocupação em áreas de interesse coletivo; relação custo-benefício, considerando-se antes o custo da intervenção em relação ao número de famílias diretamente beneficiadas, e depois em relação ao benefício para a cidade como um todo; impacto na recuperação ambiental e urbana; tempo de existência do assentamento; condições favoráveis ao reordenamento urbano (adensamento *versus* existência de áreas de apoio internas ou próximas); nível de organização comunitária; fatores facilitadores da regularização fundiária; imposições jurídicas (existência de ações populares e/ou reintegrações); existência de financiamento para a área; compromissos políticos (Orçamento Participativo, Plano de Governo etc.); visibilidade da intervenção.

<sup>30</sup> O CMOP – Conselho Municipal do Orçamento Participativo – é o instrumento instituído pela Prefeitura Municipal de Santo André para viabilizar a participação da população na definição das prioridades de investimento municipal. A cidade foi dividida em 18 regiões. São realizadas plenárias em cada uma das regiões e oito plenárias temáticas. As plenárias apontam prioridades e elegem representantes para compor o conselho – CMOP, do qual também participam representantes da Prefeitura. O Conselho analisa as propostas e a capacidade financeira de investimento da Prefeitura e define os investimentos.

## 5.4. Metodologia e resultados alcançados com os programas

### 5.4.1. Programa PIIS – ‘Santo André Mais Igual’

Buscando transpor a abordagem setorial e combater a exclusão social, o governo municipal lançou em 1997 o PIIS (Programa Integrado de Inclusão Social), dentro do qual se insere o Programa de Urbanização Integrada de favelas. O PIIS destina-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. O *slogan* ‘Tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar’ resume a expressão desta idéia (SANTO ANDRÉ, 2002a).

A exclusão social vem sendo tratada por vários autores.<sup>31</sup> Neste trabalho, não vamos entrar no debate conceitual a respeito, mas relatar como a exclusão é percebida pelo governo municipal e como o programa de urbanização de favelas se insere dentro de uma estratégia mais ampla de inclusão.<sup>32</sup> O governo municipal de Santo André entende exclusão social como ausência de direitos básicos compatíveis com a garantia de mínimos sociais para o exercício da cidadania.

“A exclusão social é, antes de mais nada, um fenômeno produzido pela própria dinâmica social, manifestando-se através da inexistência de condições para a cidadania plena. A inclusão social, por oposição, supõe o acesso de indivíduos e famílias a um conjunto de mínimos sociais, na qualidade de direitos. Trata-se, em outras palavras, da garantia de igualdade de oportunidades para a conquista do direito à cidade.

Exclusão e inclusão são conceitos multidimensionais, em que a dimensão econômica – trabalho e renda – é predominante. A ela se somam, também, os aspectos urbano, social, cultural e político. Uma pessoa pode ser economicamente incluída, mas ser excluída do ponto de vista de sua presença na cidade (condições físicas como habitar um espaço ilegal, desprovido de qualidade de vida). Ou vice-versa.

(. . .)

As conseqüências de incorporação dessas idéias na formulação e na implementação de políticas são muitas. Entre elas, destaca-se a necessidade de ir além das abordagens setoriais tradicionais – seja um programa de urbanização de favelas, uma proposta educacional, um programa de acesso ao crédito etc.” (DANIEL, 2001)

O programa é muito ambicioso; no entanto, o depoimento do ex-prefeito Celso Daniel esclarece que o governo municipal tem clareza quanto ao caráter estrutural da exclusão e aos limites da ação municipal.

<sup>31</sup> Ver BANCO MUNDIAL (2001), DUPAS (1998, 1999), NARAYAN (2000), MARICATO (1996), SPOSATI (1997), ROLNIK (1999).

<sup>32</sup> Para MARICATO (1996: 83), a “exclusão é um todo” (expressão retirada da Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre L'exclusion [Constituição Européia para o Direito à Habitação e a Luta contra a Exclusão] 1993) porque envolve aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais.

“É claro que o fenômeno tem caráter estrutural e seria equivocados imaginar que um programa de inclusão social local, por mais sólido que fosse, pudesse debelar, no interior das fronteiras de um município isolado, um processo de exclusão social que, além de fruto de uma herança histórica – agravada no período recente, possui raízes que vão além das fronteiras locais. No entanto, tal argumento jamais poderá servir de pretexto para a falta da ação.” (DANIEL, 2001)

Muitos governos anunciaram ou reconheceram a necessidade de levar à favela não apenas a execução de obras de infra-estrutura, mas diversos programas sociais; vários estudos e experiências também apontaram a necessidade da intervenção integrada, mas, concretamente, tinha-se avançado muito pouco neste sentido até então. Na maioria dos programas de urbanização de favelas, a execução de obras sempre teve um peso político e institucional muito maior; as demais ações tinham apenas o papel de apoio para a viabilização da obra. Além disso, a cultura organizacional, marcada por ações setoriais desarticuladas, dificulta ou impede a gestão matricial de programas.<sup>33</sup>

O PIIS busca superar as limitações dos programas de intervenção em favelas, relacionadas principalmente com a insuficiência de ações físicas (urbanísticas) e a falta de integração entre setores do governo municipal. Embora incipiente e de abrangência limitada, o programa inovou a atuação em favelas. Seu caráter inovador foi reconhecido e premiado por vários organismos nacionais e internacionais. Em 2000, ganhou o ‘Prêmio Gestão Pública e Cidadania’, concedido pelas Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, e foi destacado como uma das cinco melhores experiências de políticas públicas desenvolvidas no país. Em 2001, foi incluído entre as 16 melhores práticas do mundo – a única brasileira – escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5. Ainda em 2001, foi selecionado entre as dez melhores práticas, com destaque especial para a urbanização da favela Sacadura Cabral, e recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local desse ano. Em 2002, a experiência ‘Gênero e Cidadania’, realizada no âmbito do PIIS, foi eleita como uma das dez melhores iniciativas do mundo, recebendo o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o UN-HABITAT.

Cabe lembrar que as propostas de ação integrada passaram a ser recomendadas pelas agências internacionais desde o final da década de 1990, como relatado no primeiro capítulo deste trabalho.

Quanto à estratégia de ação, a PSA (2001) adotou como princípios do programa a integração, a territorialização das ações (favelas) e a participação da comunidade, e buscou combater principalmente as dimensões urbanas, econômicas e sociais da exclusão (SANTO ANDRÉ, 2001b/2001d/2002e).

<sup>33</sup> Sobre a proposta de gestão integrada e ação multidisciplinar do Programa Guarapiranga, ver UEMURA (2000). Sobre a avaliação institucional do Programa Favela Bairro, ver IBAM/FINEP (1996) e, sobre a ação multidisciplinar no âmbito deste, ver MEDEIROS (1999).

Além dos programas habitacionais, integram o PIIS, entre outros, os programas: 'Urbanização de Favelas e Produção Habitacional'; Microcrédito ('Banco do Povo'); 'Incubação de Cooperativas'; Capacitação de Empreendedores Populares ('Empreendedor Popular'); 'Formação Profissional'; 'MOVA - Alfabetização para Adolescentes e Adultos'; 'Renda Mínima', acoplado ao atendimento escolar; 'Saúde da Família' – provisão descentralizada de serviços de saúde, empregando agentes de saúde que operam nos bairros; 'Criança Cidadã' – programa destinado ao atendimento de crianças (SANTO ANDRÉ, 2000).<sup>34</sup>

No primeiro período de implantação (1997-2000), o PIIS iniciou o atendimento a cerca de 3.700 famílias (16% do total da população de favelas), em quatro núcleos: Sacadura Cabral <sup>35</sup> (setecentas famílias), Tamarutaca (1.400 famílias), Capuava (1.400 famílias), Quilombo (240 famílias). Para o segundo período de implantação (2001-2004), estava previsto o atendimento a outras 12 favelas, que beneficiaria outras 4.500 famílias.<sup>36</sup>

O processo de implantação do programa exigiu do governo municipal um esforço de reorganização interna para garantir a integração dos programas sociais. O PIIS está organizado a partir de três equipes de gerenciamento: Coordenação Geral, Coordenação Executiva e Coordenação Técnica. A Coordenação Geral, formada pelos secretários envolvidos, é responsável pela definição das diretrizes gerais e de avaliação do programa. A Coordenação Executiva, sob a responsabilidade da SISH, tem como principal eixo de atuação a articulação da própria gestão matricial. A Coordenação Técnica é formada pelos diretores dos departamentos e coordenadores dos programas envolvidos, diretamente responsáveis pela execução dos diferentes programas. Além dessas três instâncias de gestão, há uma equipe local para cada favela, formada pelos técnicos de área e agentes locais de saúde, educação, habitação, renda mínima, banco do povo, incubadora. Além disso, fazem parte das equipes cerca de 14 organizações (não governamentais), parceiras na implantação do programa, que atuam diretamente nos núcleos, como, por exemplo, a Peabiru, que presta assessoria técnica à autoconstrução, e o MDDF, responsável pelo desenvolvimento do Programa Criança Cidadã (PSA, 2002a).

Entre os principais parceiros (locais, nacionais e internacionais) que acompanharam a implementação do PIIS, destacam-se: a Comissão Européia, com o 'Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas'; o 'Programa de Gestão Urbana' da ONU; o 'Instituto de Governo e Cidadania do ABC'; o IBAM ('Instituto Brasileiro de Administração Municipal'); a PUC-SP ('Pontifícia Universidade Católica de São Paulo'); o MDDF – 'Movimento de Defesa dos Direitos do Favelado'; e o Governo Federal/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que vêm colaborando com dotação de recursos financeiros e/ou apoio técnico.

<sup>34</sup> O componente 'crédito e fomento aos pequenos negócios' é desenvolvido pelo Banco do Povo. O Banco do Povo de Santo André foi constituído em abril de 1998 e é estruturado em forma de organização não governamental, com a participação dos mais variados segmentos da sociedade local, como empresários (associações comerciais e industriais), sindicatos patronais e de trabalhadores e universidades. O crédito é disponibilizado para estabelecimentos formais e informais, em valores pequenos, mediante procedimentos relativamente simples, com exigências flexíveis de garantia.

<sup>35</sup> Sobre a urbanização da favela Sacadura Cabral, ver DENALDI & OLIVEIRA (1999); DENALDI, GÓIS & SAMPAIO (2000); DENALDI, ERVILHA & SANTOS (2002); DIAGONAL (1998) e SPOSATI (2001).

<sup>36</sup> Para o atendimento no âmbito do programa Urbanização Integral, considera-se apenas o setor B da favela Tamarutaca, onde residem cerca de 650 famílias. O outro setor, A, foi urbanizado no primeiro governo de Celso Daniel.

A primeira etapa do programa, inaugurada no segundo Governo de Celso Daniel, vem sendo executada com recursos municipais e outros captados do Governo Federal e de organismos internacionais. Cerca de 60% do programa é financiado pelo município. Até julho de 2002, não se concluíra a urbanização de nenhuma das quatro favelas objeto de intervenção no âmbito do UI-PIIS. Na Tamarutaca, cuja urbanização iniciou-se em 1991 – primeira administração de Celso Daniel –, cerca de 85% das obras de urbanização estavam concluídas; na Quilombo, aproximadamente 90%; na Sacadura, cerca de 80% e na Capuava, 30%. A meta inicial do governo era concluir a primeira fase até o final do primeiro semestre de 2001. A queda da capacidade de investimento do governo municipal, o baixo investimento realizado nos dois primeiros anos da administração, a complexidade e o alto custo das intervenções, além do atraso do repasse de recursos captados nacional e internacionalmente, podem ser apontados como fatores relacionados com esse resultado.

O fato de a iniciativa ser recente e de a primeira etapa do programa ainda não estar acabada impede que se faça uma avaliação conclusiva, embora seja inegável que houve avanços. Uma avaliação realizada pela PSA no período 1998-2000 mostrou a significância dos resultados obtidos. Dos cerca de 15 mil moradores das quatro favelas, 2.500 se capacitaram profissionalmente no âmbito do programa 'Trabalhador Cidadão'; destes, 16% conseguiram trabalho em função dessa capacitação. Novecentas e sessenta e oito famílias, 27% do total, receberam benefício financeiro do programa 'Renda Mínima'. Cerca de 66% dessas famílias, já fora do programa 'Renda Mínima' havia mais de 6 meses, afirmaram que suas condições de vida tinham melhorado; 41% indicaram a geração de oportunidades de trabalho e renda como o motivo principal.



**fotos 82 e 83.**  
Cooperativa Olho Vivo e  
Programa Criança Cidadã



**fotos 84 e 85.**  
Aulas dos programas Ensino Profissionalizante e MOVA





**fotos 86, 87 e 88.**  
Programa Criança Cidadã,  
aulas dos programas  
MOVA e Formação Profissional



**fotos 89, 90 e 91.**  
Atividade com crianças do Programa Saúde da Família  
Programa de Reciclagem/Coleta Seletiva  
Reunião dos agentes comunitários de saúde



O depoimento de uma moradora confirma que a articulação do Programa Renda Mínima com outros programas de capacitação profissional e educação fortalece a perspectiva de auto-mização da família.

“(...) minhas condições de vida são melhores hoje porque eu fiz curso profissionalizante, fiquei mais desinibida, estou trabalhando, aprendi a cuidar do dinheiro. Quando eu estava participando do programa Renda Mínima, eu melhorei minha casa, comprei móveis e abri uma caderneta de poupança.”  
(SANTO ANDRÉ, 2002a)

Os programas de geração de trabalho e renda beneficiaram diretamente cerca de oitocentas pessoas. O Banco do Povo concedeu créditos a 98 moradores, o programa ‘Empreendedor Popular’ beneficiou cerca de setecentos moradores, e ainda foram formadas quatro Cooperativas de Trabalho.<sup>37</sup> LARANGEIRA (2002) aponta que, como resultado dessas iniciativas, o número de pessoas empregadas cresceu 10% e o dos que obtêm renda com atividade remunerada aumentou 56%, diminuindo o número de desempregados em 25%. Cerca de 27% das pessoas que declararam estar recebendo remuneração estavam trabalhando na área para a qual se qualificaram nos cursos.

Vários outros depoimentos revelaram que o desempenho das crianças na escola melhorara em algum grau, e que parte da população tinha voltado a estudar. No início do programa, havia poucas salas de alfabetização de adultos no entorno das áreas ociosas; no período da avaliação, encontraram-se 23. Os resultados do Programa de Saúde da Família também foram positivos. Os agentes de saúde levaram parcelas maiores da população a procurar os postos de saúde e unidades especializadas, para fazer tratamentos preventivos ou de outros tipos, o que sobrecarregou a rede de atendimento local. As atividades esportivas, de lazer e culturais, desenvolvidas no âmbito do programa ‘Criança Cidadã’, beneficiaram cerca de setecentas crianças e adolescentes até o final de 2000.

A PSA (2002a), comparando o desempenho dos programas sociais, nas áreas cobertas pelo PIIS, com o resultado alcançado em regiões da cidade com características semelhantes onde não se desenvolve o programa, conclui que a eficácia dos programas sociais tende a ser maior nas áreas cobertas pelo PIIS.

“Nas outras áreas, o Saúde da Família consegue acompanhar 81% das gestantes, nas áreas do Programa Integrado, 96%. O mesmo ocorre em relação à amamentação de crianças de 0 a 3 meses: nas demais comunidades, 91%, enquanto nas áreas do Programa alcança 95%. A vacinação das crianças também tem índice mais alto nas áreas do programa (91%) do que nas outras comunidades (83%).” (SANTO ANDRÉ, 2002a)

A avaliação do primeiro período de implantação também mostrou a necessidade de ampliar e diversificar o atendimento para alcançar, de alguma forma, maior abrangência, assim como de estabelecer indicadores para melhor avaliar os resultados e aprimorar os programas (DANIEL, 2001).

<sup>37</sup> Até maio de 2002, o valor médio dos empréstimos concedidos pelo Banco do Povo aos moradores das favelas atendidas pelo PIIS foi de mil reais, destinados sobretudo a capital de giro (80,48%). A maioria dos tomadores de empréstimo (89,46%) era de empreendedores informais, 44% dos empréstimos foram concedidos a mulheres e a taxa de inadimplência foi de apenas 1,13%, correspondente a dois clientes.

Para apropriar os resultados e orientar o desenvolvimento dos programas sociais e políticas públicas, o governo municipal vem elaborando um sistema de indicadores. Dentro desse processo de produção de diagnósticos e indicadores, destacam-se:

- Mapa da Exclusão/Inclusão Social, construído em 1999 em parceria com o Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas – PGU/ONU, com o núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP e com o Instituto Escola de Governo e Cidadania do ABC;
- Diagnóstico Participativo, desenvolvido no período 1998-2000, pela Fundação Anieli e Tadeusz Ginsberg, nos núcleos urbanizados no âmbito do programa 'Mais Igual';
- Criação da Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos do Município (CIS), responsável pela estruturação do 'Sistema de Indicadores Sociais e Econômicos do Município' – SISEM e do 'Observatório de Qualidade de Vida de Santo André'.

O sistema de indicadores e monitoramento dos serviços de urbanização de favelas deverá ser articulado ao referido 'Observatório de Qualidade de Vida'.

No entanto, não são grandes os avanços obtidos com a ampliação do programa. A meta de atendimento de outras 4.500 famílias, estabelecida no início de 2001, foi reduzida, na segunda etapa (julho de 2002), para 2.800. E havia indícios de novas reduções, caso a situação financeira da prefeitura permanecesse inalterada. Além da redução das metas, outro problema é a diminuição do ritmo de execução das obras. A previsão de conclusão da primeira etapa estendeu-se para 2004 e, até julho de 2002, a segunda etapa fora iniciada apenas em outros três núcleos, onde habitavam cerca de 1.300 famílias. A escassez de recursos municipais e a dependência do repasse de outras esferas de governo e agências internacionais, somadas à impossibilidade de recuperação total dos custos, leva o município a depender de financiamentos e condicionantes externas. A experiência adquirida no período permite prever que será muito difícil ampliar o desenvolvimento do programa para o conjunto de favelas da cidade.

Na composição de custos referente à implantação do PIIS, observa-se que os custos mais altos são os de urbanização/produção habitacional. Durante a implantação da primeira etapa, a dificuldade de disponibilização de recursos para a urbanização acabou acarretando uma alteração do cronograma de execução e um descompasso entre a realização das obras de urbanização e o desenvolvimento dos demais programas sociais. No caso da favela Capuava, por exemplo, a urbanização, que dependia de recursos externos (Habitar Brasil/BID), iniciou-se apenas em janeiro de 2002, ao passo que diversos outros programas – Renda Mínima, Crédito (Banco do Povo), Capacitação Profissional – começaram a ser implantados em 1999 e 2000. Assim, o desenvolvimento dos programas não ocorreu 'ao mesmo tempo', o que acabou gerando distorções. As famílias que recebiam recursos do programa Renda Mínima ou financiamento do Banco do Povo não podiam, por exemplo, melhorar a construção de sua moradia ou negócio utilizando esse recurso, uma vez que a proposta de parcelamento ainda não havia sido executada. Caso o investimento viesse a ser realizado, havia o risco de perdê-lo se o projeto alterasse a delimitação do 'lote' para possibilitar, por exemplo, abertura de viário.

A experiência abre perspectivas para a realização de vários estudos. Mesmo reconhecendo os avanços institucionais, viabilizar a matricialidade, assim como o processo de integração proposto pelo PIIS, é tarefa difícil mesmo para um governo municipal que prioriza essa ação. A contribuição dessa experiência para o campo da cultura organizacional da administração municipal deverá ser objeto de outros estudos.

LARANGEIRA (2002: 22) propõe ainda que se estude se de fato existe correlação positiva entre a fixação da população nas áreas urbanizadas e a geração de trabalho e renda, ou os aspectos subjetivos, como a auto-estima da população (incorporando a noção de que os moradores são sujeitos de direito). A análise desses aspectos poderia contribuir para a construção de estratégias de fixação da população em áreas que são objeto de intervenção, no âmbito de programas de urbanização de favelas.

#### 5.4.2. Urbanização Integrada de Favelas

Como mencionado anteriormente, a metodologia de intervenção em favelas foi formulada no primeiro governo de Celso Daniel, período inicial de implantação da política de urbanização de favelas (1989 a 1992).

Os projetos de urbanização ('Urbanização Integrada') procuravam combinar o respeito à tipicidade de ocupação com a promoção de um reparcelamento 'especial', adotando padrões urbanísticos específicos, como o 'lote mínimo' de 45 m<sup>2</sup>. Tratava-se de promover a melhoria das condições de saneamento, junto com o reparcelamento do núcleo. Para ilustrar, citamos trecho do Boletim Informativo 'Correnteza', do SEMASA (Serviço Municipal de Saneamento), explicando as mudanças que estavam ocorrendo na favela Tamarutaca, em processo de urbanização.

"Implantar redes de água e esgoto sem alterar a organização espacial desse lugar significaria eternizar essa situação: qual seria o morador disposto a mudar-se depois que essas melhorias tivessem chegado? Além disso, como diz a arquiteta Lúcia Cavendish, da empresa Diagonal, "não dá para investir cerca de 1,8 milhão de dólares (o custo da obra) e deixar tudo como estava".

O plano prevê a total reorganização do espaço da favela. Depois de executado, todas as habitações terão face voltada para uma rua ou viela – assim, ninguém precisará mais atravessar a casa do outro para chegar à sua." (CORRENTEZA, 1992)

No segundo governo de Celso Daniel (1997-2000), mantém-se essa metodologia, aprimorada para responder a novos desafios: os dois principais se relacionam com o alto adensamento das áreas e a necessidade de elevar o patamar de qualidade da urbanização.



**foto 92.**  
Conjunto Habitacional Prestes Maia: edifícios de apartamentos para onde foram removidas as famílias da favela Tamarutaca

O alto adensamento das favelas tornou necessário remover maior percentual de famílias para viabilizar a urbanização sem abrir mão da fração mínima de terra (lote mínimo) por família. Praticam-se soluções como a diminuição do tamanho do lote, chegando ao mínimo de 40 m<sup>2</sup>, a verticalização (construção de edifícios de apartamentos) de setores da favela e a produção de novas moradias em outras localizações.

A avaliação municipal dos resultados da urbanização de favelas desenvolvida na primeira administração apontou a necessidade de melhorar a qualidade dos projetos e obras de urbanização. Para a PSA, a 'urbanização qualificada' deveria promover maior integração urbanística da favela com seu entorno e viabilizar, quando necessário, a construção de equipamentos comunitários, além de tentar elevar a qualidade de execução das obras de infra-estrutura e das moradias autoconstruídas pela população. A estratégia de construção de áreas de lazer e equipamentos exigiu que se conseguisse maior desadensamento dos núcleos. Nesse período, técnicos e dirigentes da PSA tomam conhecimento da proposta do programa 'Favela Bairro', desenvolvida no município do Rio de Janeiro, e trazem para Santo André alguns de seus elementos, como, por exemplo, a construção de equipamentos como elemento integrador da favela com o bairro.



**fotos 93, 94, 95 e 96.**  
Urbanização Integrada do Núcleo Tamarutaca - PIIS:  
Demolição dos barracos e remoção das famílias para  
viabilizar desadensamento, abertura de sistema viário  
e construção de vias de acesso - escadaria (durante  
e depois da obra)

Todos os núcleos que vêm sendo integralmente urbanizados no âmbito do PIIS receberam algum tipo de equipamento na favela ou em seu entorno. No Quilombo, o menor núcleo atendido pelo PIIS, construiu-se uma praça com equipamento esportivo no entorno. Na favela Tamarutaca, construiu-se um centro comunitário e três praças com quadras esportivas, duas dentro da favela e outra no seu entorno. Na Sacadura, edificou-se um centro comunitário, praça e área de lazer e um edifício para abrigar o que se denominou 'unidades de negócio', dentro da área da favela. Na Capuava, serão construídos centros comunitários e creches em áreas localizadas no entorno, e praças, áreas de lazer e 'unidades de negócio' dentro da área da favela.



**fotos 97, 98, 99, 100 e 101.**

Programa de Urbanização Integrada - PIIS: construção de equipamentos e áreas de lazer nos núcleos Sacadura Cabral (praça acima e centro comunitário abaixo), Tamarutaca e Quilombo II (duas últimas fotos)



A construção e a localização desses equipamentos também fazem parte da estratégia de promover a integração da favela com o seu entorno. A maioria das favelas urbanizadas continua com 'cara de favela', muitas vezes conferida pela adoção de padrões urbanísticos diferenciados da cidade (como densidade, largura de viário, tamanho de lotes) e pela qualidade da construção habitacional e do parcelamento executado. O projeto urbanístico desenvolvido para essas favelas buscou localizar praças e equipamentos em setores da favela que conurbam com o bairro, criando uma área de transição e integração da favela com o bairro.

As 'unidades de negócio' são um conjunto de módulos integrados por uma cobertura, destinado a abrigar unidades econômicas de empreendedores da favela e da cidade, unidades-âncora, além de unidades de serviços como correio, banco (lotérica). Essas unidades, quando existentes, também se localizam na borda da favela com o bairro, para possibilitar a integração e atrair consumidores de fora da favela. Objetiva-se criar oportunidades para os moradores das favelas desenvolverem ou abrirem 'negócios' e atenderem a demanda de serviços e comércio do bairro (ou entorno).

As oportunidades de geração de renda se ampliariam, como consequência da disponibilização de espaço adequado para o seu desenvolvimento, e também por causa do atendimento a consumidores não residentes na favela. A essa iniciativa somam-se outras, no âmbito do PIIS, como a capacitação profissional e de empreendedor e a oferta de crédito (Banco do Povo).

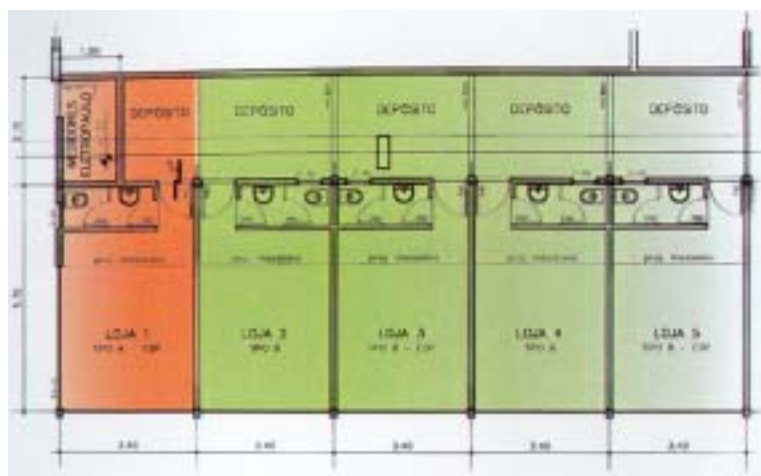


**figuras 27 e 28.**  
Croqui e maquete eletrônica das unidades de negócio que estão sendo construídas no núcleo Sacadura Cabral





A fim de buscar elementos para a revisão da política de microcrédito nessas favelas, assim como para estabelecer parâmetros de uso e destinação das unidades de negócio, a PSA contratou o Instituto de Pesquisa do IMES (Instituto Municipal de Ensino Superior) de São Caetano do Sul, para realizar uma pesquisa sobre o perfil dos estabelecimentos existentes na favela e no entorno, bem como sobre a demanda potencial de microcrédito nas favelas do PIIS e nas regiões próximas a elas.<sup>35</sup> Além disso, o referido estudo procurou aprimorar a análise sobre o tipo de novos estabelecimentos a serem estimulados nos núcleos de favela e nas áreas do entorno, em função de demandas do bairro (PSA/IMES, 2000a/2000b/2000c).



**figuras 29 e 30.**  
Croqui e planta das unidades de negócio do núcleo Sacadura Cabral

Na Sacadura Cabral estão sendo construídos 24 módulos (com 24 m<sup>2</sup> cada) para abrigar 18 unidades de negócio e serviços em frente ao centro universitário, a saber, a Fundação Santo André.<sup>36</sup> Destas, quatro serão 'unidades-âncora', destinadas a empreendedores da cidade nos ramos de farmácia, alimentação e livraria. As demais unidades se destinam a empreendedores do núcleo da favela Sacadura e às concessionárias de serviços (Correio, Posto de Atendimento da PSA, Central de Apoio ao Trabalhador Autônomo).

<sup>38</sup> Sobre o perfil das atividades econômicas e as limitações dos programas de geração de renda e trabalho nas favelas, ver DENALDI (1999b).

<sup>39</sup> O primeiro projeto de 'unidades de negócio' foi desenvolvido para a favela Sacadura Cabral e elaborado pelo arquiteto Minoru Naruto, no âmbito de um contrato de assessoria técnica firmado entre a PSA e a FUPAM/LABHAB-FAUUSP.



Buscando conciliar a necessidade de melhorar a qualidade de construção das moradias com a alta taxa de ocupação dos lotes após a urbanização (reparcelamento), a PSA propôs incorporar no plano de urbanização, sempre que possível, limites máximos de densidade por setores. Notou-se que nos núcleos urbanizados era comum haver construções, ainda que ilegais, com um terceiro pavimento, mesmo em lotes de dimensões reduzidas. Muitas dessas construções eram habitações insalubres e de risco, pela falta de iluminação e de ventilação adequadas e pela existência de riscos geotécnicos. Optou-se, então, por definir setores onde se admite a possibilidade do terceiro pavimento, desde que o morador siga a orientação técnica fornecida pela PSA ou por escritório contratado. Com isso, procura-se garantir a qualidade da construção habitacional e do espaço urbanístico.



**foto 102**

Núcleo Sacadura Cabral - Urbanização Integrada:  
Moradias auto-construídas pela população com assessoria técnica.  
O 3º pavimento é permitido em alguns setores pelo plano de urbanização

O núcleo Sacadura Cabral é o melhor exemplo da tentativa de controlar a verticalização (densidade) dos núcleos urbanizados. Como mencionado anteriormente, em virtude das condicionantes fisiográficas do núcleo, que se situa em várzea e em área inundável, foi necessário substituir o tecido urbano, promovendo a demolição de todas as casas. A reconstrução das moradias obedeceu a um novo projeto de parcelamento, que definiu limites máximos do número de pavimentos por setor. Os lotes voltados para as vias de largura menor que quatro metros poderiam receber apenas construções de dois pavimentos, ao passo que os voltados para vias de largura maior (por exemplo, sete metros) poderiam apresentar maior taxa de aproveitamento, com a construção do terceiro pavimento, uma vez que o afastamento entre as moradias não comprometia as exigências de iluminação e ventilação, e que as famílias contavam com assessoria técnica e projeto, fornecidos pela Prefeitura.

Critérios estabelecidos junto com a população definiram democraticamente a distribuição dos lotes com diferentes potenciais construtivos. Tiveram preferência as famílias maiores, com maior capacidade de investimento, e as que desenvolviam ou pretendiam desenvolver atividades econômicas no domicílio. Além disso, a ONG contratada pela PSA para assessorar a autoconstrução das moradias elaborou cerca de trinta tipos diferentes de planta. A família recebia o 'lote urbanizado' escolhido, juntamente com a planta aprovada e discutida anteriormente com a ONG, além de contar com orientação técnica para a sua construção.

Evidentemente, o processo torna-se muito mais complexo e difícil em áreas muito consolidadas, que abrigam grande parcela de construções de alvenaria.



**figura 31.**  
Planta de uso do solo  
do núcleo Sacadura Cabral

A situação fundiária, tipo de propriedade da terra (pública ou particular), não é critério para o atendimento. São urbanizadas tanto as favelas localizadas em áreas públicas como aquelas em áreas particulares. No caso da UI (‘urbanização integrada’), a execução das obras é feita por empreiteiras e precedida da elaboração de projetos, discutidos com a população desde a fase de elaboração do diagnóstico. O mais importante dos métodos utilizados é o DRUP – Diagnóstico Rápido Urbano Participativo, desenvolvido pela GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica).<sup>37</sup> Esse instrumento tem levado a população a um envolvimento maior na elaboração do projeto, atraindo para participar não apenas as lideranças e grupos organizados, mas a maioria dos moradores. Os moradores expressam seus desejos, valores, preocupações e necessidades, e os técnicos da PSA levam em conta a percepção da população quanto aos problemas e soluções para a favela.

Após a urbanização, a totalidade das moradias é ligada à rede de esgoto sanitário, mas não há na cidade tratamento e destino final adequados de esgoto. A responsabilidade pelo tratamento de esgotos na RMSP é da SABESP – Companhia de Saneamento Básico de São Paulo, instituição estadual. No caso de Santo André, a estação de tratamento está construída, mas falta executar os interceptores e coletores. A SABESP prevê que, até o final de 2003, o esgoto de 20% da cidade estará tratado.

<sup>40</sup> A GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) é vinculada ao Ministério de Desenvolvimento e Cooperação Econômica do Governo Alemão. Sobre a aplicação do DRUP nas favelas de Santo André ver SANTO ANDRÉ (2002c).



foto 103

DRUP - Diagnóstico Rápido e Participativo  
 Núcleo Jardim Cristiane: painel de apresentação do histórico de ocupação do núcleo produzido pela população



fotos 104, 105 e 106.  
 Diagnóstico Rápido e Participativo  
 Núcleo Gregório de Matos:  
 entrevista com moradora e participação da  
 população (crianças e jovens) nas atividades

O custo médio de urbanização, executado e contratado na primeira etapa do PIIS, é de R\$ 10.722,56 por família; o maior custo, de R\$ 17.961,00 por família, se encontra no núcleo Sacadura, e o menor, de R\$ 7.159,18, na Tamarutaca. (Tabela 16) Se incorporarmos o custo da terra para a produção das novas moradias (remoção), o custo médio de urbanização por família sobe para R\$ 12.354,10, chegando o maior valor, no caso da Sacadura, a R\$ 22.050,00, e o menor, a R\$ 8.697,63. <sup>41</sup> (Tabela 17)

O custo de execução de projeto e infra-estrutura é, em média, de R\$ 4.388,00 por família. Ressaltamos que o custo médio de infra-estrutura para o conjunto das áreas corresponde a 37% do custo total do investimento e os gastos com execução de redes de água, esgoto e drenagem, a cerca de 12,15%. Incorporando o referido custo da terra, os valores caem para 32,63% e 10,44%, respectivamente. (Tabela 18)

A CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) vem desenvolvendo um outro programa, também denominado 'Urbanização Integrada', no complexo de favelas denominado 'Jardim Santo André'<sup>42</sup>. Trata-se de uma área de 1,5 milhão de metros quadrados, adquirida pela CDHU em 1977 e parcialmente invadida por seis favelas (Lamartine, Dominicanos, Toledanos, Cruzado, Campineiro, Missionários), que abrigam cerca de sete mil famílias. O término do projeto de urbanização, iniciado em 1994, está previsto para 2005. A CDHU começou a intervenção construindo novas unidades habitacionais nas áreas vazias não ocupadas. A intervenção em áreas ocupadas foi iniciada em 1999-2000, quando se efetuou a canalização dos córregos Dominicanos e Hamurabi. A urbanização das favelas propriamente dita iniciou-se apenas em 2002.<sup>43</sup>



**foto 107.**

Vista aérea do Complexo do Jardim Santo André

<sup>41</sup> Data-base: maio de 2002.

<sup>42</sup> Ver DENIZO (2002).

<sup>43</sup> CDHU – Quadro 'Síntese de Ações e Recursos' (posição: 18/04/2002).

Tabela 16.  
Urbanização Integrada PIIS (1ª etapa): custo das obras de urbanização

	NÚCLEOS DE FAVELA <sup>5</sup>									
	Sacadura		Tamarutaca <sup>4</sup>		Capuava		Quilombo II			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
Projeto / Consultoria <sup>1</sup>	413.917,41	3,08	170.214,25	3,66	469.833,95	4,08	12.881,96	0,6		
Infra-estrutura	4.420.424,89	32,90	1.936.538,21	41,61	5.246.345,41	45,52	450.225,12	21,		
Equipamentos	1.089.445,51	8,11	237.508,15	5,10	1.601.197,61	13,89	31.700,00	1,4		
Produção Habitacional <sup>2</sup>	5.679.714,98	42,27	1.542.316,12	33,14	4.045.026,55	35,10	1.571.118,85	73,		
Alojamento/Reassentamento <sup>3</sup>	1.313.832,13	9,78	280.567,78	6,03	162.080,70	1,41	39.480,00	1,8		
Outros	414.341,95	3,08	407.570,45	8,76			20.000,00	0,9		
Crédito habitacional	103.750,00	0,77	78.750,00	1,69						
<b>TOTAL</b>	<b>13.435.426,87</b>	<b>100</b>	<b>4.653.464,96</b>	<b>100</b>	<b>11.524.484,22</b>	<b>100</b>	<b>2.125.405,93</b>	<b>10</b>		
<b>TOTAL/FAMÍLIA</b>	<b>17.961,80</b>		<b>7.159,18</b>		<b>8.684,62</b>		<b>9.044,28</b>			

Tabela 17.  
Urbanização Integrada PIIS (1ª etapa): custo das obras de urbanização incluindo obtenção de terra para produção de novas moradias

	NÚCLEOS DE FAVELA <sup>5</sup>									
	Sacadura		Tamarutaca <sup>4</sup>		Capuava		Quilombo II			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
Projeto / Consultoria <sup>1</sup>	413.917,41	3,08	170.214,25	3,66	469.833,95	4,08	12.881,96	0,6		
Infra-estrutura	4.420.424,89	32,90	1.936.538,21	41,61	5.246.345,41	45,52	450.225,12	21,1		
Equipamentos	1.089.445,51	8,11	237.508,15	5,10	1.601.197,61	13,89	31.700,00	1,4 <sup>1</sup>		
Produção Habitacional <sup>2</sup>	5.679.714,98	42,27	1.542.316,12	33,14	4.045.026,55	35,10	1.571.118,85	73,5		
Alojamento/Reassentamento <sup>3</sup>	1.313.832,13	9,78	280.567,78	6,03	162.080,70	1,41	39.480,00	1,8 <sup>1</sup>		
Outros	414.341,95	3,08	407.570,45	8,76			20.000,00	0,9 <sup>1</sup>		
Crédito habitacional	103.750,00	0,77	78.750,00	1,69						
<b>Sub-total</b>	<b>13.435.426,87</b>	<b>100</b>	<b>4.653.464,96</b>	<b>100</b>	<b>11.524.484,22</b>	<b>100</b>	<b>2.125.405,93</b>	<b>100</b>		
<b>Sub-total/ Família</b>	<b>17.961,80</b>		<b>7.159,18</b>		<b>8.684,62</b>		<b>9.044,28</b>			
<b>TERRA</b>	<b>2.000.000,00</b>		<b>1.000.000,00</b>		<b>1.600.000,00</b>		<b>600.000,00</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>15.435.426,87</b>		<b>5.653.464,96</b>		<b>13.124.484,22</b>		<b>2.725.405,93</b>			
<b>TOTAL/FAMÍLIA</b>	<b>20.635,60</b>		<b>8.697,64</b>		<b>9.890,34</b>		<b>11.597,47</b>			

<sup>1</sup> Inclui Projeto equipamentos, infra-estrutura, produção de novas moradias e regularização fundiária

<sup>2</sup> Inclui construção de novas moradias ou lotes urbanizados e/ou material de construção

<sup>3</sup> Inclui construção e manutenção de alojamento provisório, kit barraco, aluguel provisório, transporte e demolição

<sup>4</sup> Custo referente a urbanização do setor B onde moram cerca de 650 famílias

<sup>5</sup> Nº total: 2990 famílias

fonte: PSA (SISH-DEHAB) - Atualização índice FIPE/ maio 2002

Tabela 18.  
Urbanização Integrada PIIS: custo das obras de urbanização - infra-estrutura

INFRA ESTRUTURA	NÚCLEOS DE FAVELA							
	Sacadura		Tamarutaca <sup>1</sup>		Capuava		Quilombo II	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Rede abastecimento de água	113.870,71	0,85	77.045,96	1,66	477.185,96	4,14	15.200,00	0,7
Rede esgoto sanitário	781.860,47	5,82	483.298,16	10,39	847.840,46	7,36	25.200,00	1,1
Rede drenagem pluvial	350.120,05	2,61	190.358,42	4,09	485.240,60	4,21	10.000,00	0,4
Sistema Viário	537.010,61	4,00	826.790,56	17,77	1.106.441,00	9,60	80.629,09	3,7
Rede Elétrica/Iluminação Pública	146.490,82	1,09	94.000,00	2,02	130.014,58	1,13	15.000,00	0,7
Consolidação Geotécnica (aterro)	2.491.072,23	18,54						0,0
Consolidação e estabilização de encosta e recuperação de áreas degradadas			265.045,10	5,70	2.199.622,83	19,09	304.196,03	14,1
Sub-total	4.420.424,89	32,90	1.936.538,20	41,61	5.246.345,43	42,52	450.225,12	21,1
Outros	9.015.001,99	67,10	2.716.926,75	58,39	6.278.138,81	54,48	1.675.180,81	78,1
<b>TOTAL</b>	<b>13.435.426,88</b>	<b>100</b>	<b>4.653.464,95</b>	<b>100</b>	<b>11.524.484,24</b>	<b>100</b>	<b>2.125.405,93</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL/FAMÍLIA</b>	<b>17.961,80</b>		<b>7.159,18</b>		<b>8.684,62</b>		<b>9.044,28</b>	

<sup>1</sup> Custo referente a urbanização do setor B (não urbanizada até final 1997) e onde moram cerca de 650 famílias

fonte: PSA (SISH-DEHAB) - Atualização índice FIPE/ maio 2002

Tabela 19.  
Urbanização Integrada PIIS: custo das obras de urbanização por família

	NÚCLEOS DE FAVELA						TOTAL
	Sacadura		Tamarutaca		Capuava		
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
Projeto e infra-estrutura	6.463,02		3.241,16		4.307,60		4.432,56
Equipamentos	1.456,48		365,40		1.206,63		999,95
Produção Habitacional	7.593,20		2.372,79		3.048,25		4.337,22
Outros	2.449,10		1.179,83		122,14		952,83
<b>Sub Total</b>	<b>17.961,80</b>		<b>7.159,18</b>		<b>8.684,62</b>		<b>10.722,56</b>
Terra p/ produção habitacional	2.673,80		1.538,46		1.205,73		1.756,76
<b>TOTAL</b>	<b>20.635,60</b>		<b>8.697,64</b>		<b>9.890,34</b>		<b>12.479,32</b>

fonte:PSA (SISH-Dehab) - maio 2002

O custo total do projeto integral de urbanização/reassentamento é estimado em 130 milhões e o custo por família é de R\$ 17.820,00.<sup>44</sup> Estas cifras incorporam os valores referentes à construção de equipamentos urbanos, alojamentos provisórios e recuperação ambiental de áreas consideradas ambientalmente sensíveis. Estima-se que cerca de 67% do total dos moradores serão removidos e reassentados dentro da própria gleba.

#### 5.4.3. Urbanização gradual e intervenções localizadas

A impossibilidade de promover a urbanização integral do conjunto de favelas cuja ocupação é consolidável e a necessidade de responder a uma grande demanda levou a PSA a estabelecer outras modalidades de urbanização que não resultassem necessariamente na conclusão de todos os serviços e obras. Como mencionado anteriormente, no primeiro governo do prefeito Celso Daniel a intervenção foi denominada Pré-Urb ('urbanização gradual' ou 'intervenção pontual'). A segunda administração de Celso Daniel retoma essa modalidade de intervenção. E cabe 'tudo' dentro do conceito de 'urbanização gradual'. Realizam-se desde urbanizações parciais orientadas por um plano global de intervenção até obras pontuais, como execução de trechos de redes de água e esgoto (provisórios ou não) ou muros de contenção e escadarias. Algumas das 'intervenções pontuais' são realizadas em núcleos classificados como não consolidáveis.

Objetiva-se melhorar as condições de habitação, eliminando ou minimizando situações de insalubridade e de risco geotécnico, enquanto não é possível promover a urbanização integral, que requer investimento mais elevado. A modalidade da maior parte das intervenções realizadas em favelas de Santo André é a Urbanização Gradual ou Intervenção Pontual. Desde 1989, cerca de 87% das favelas receberam intervenções dessa natureza.



**fotos 108 e 109.**  
Núcleo São Sebastião - Urbanização Gradual:  
antes e depois da intervenção

<sup>44</sup> CDHU – Quadro de Urbanização Integrada Jardim Santo André (posição: 29/05/2002).

Os resultados dependem do porte e da somatória das intervenções realizadas ao longo dos anos. Em algumas favelas onde, por exemplo, apenas se construiu um muro de arrimo, as condições não são substancialmente alteradas. Já em outras favelas, o conjunto de intervenções pontuais realizadas, não sendo orientadas por projeto global de infra-estrutura e parcelamento, ou não contando com a possibilidade de realizar remoções, acaba resultando na consolidação da ocupação existente tal como ela se deu. Com a implantação de infra-estrutura, mesmo que precária, os moradores investem na construção e ampliação de suas moradias. Quase que 'acidentalmente', as favelas são urbanizadas e se consolidam.

Se, por um lado, este tipo de intervenção não planejada consolida situações de moradia e urbanização inadequadas, por outro lado traz, a curto prazo, grande benefício para expressiva parcela da população de favelas.

O caso do núcleo São Sebastião, onde moram cerca de 170 famílias, é um exemplo. Esse núcleo, com uma das mais altas densidades, apresentava uma das piores situações de insalubridade. Grande parte das famílias construiu seus barracos sobre o córrego que havia se transformado em 'canal de esgoto' e que transbordava com a menor chuva (SANTO ANDRÉ, 1999b). A maioria das vielas possuía menos de um metro de largura, não permitindo a entrada de iluminação e ventilação nos barracos. Eram verdadeiros corredores de escoamento de esgoto a céu aberto. Para promover a urbanização integral, seria necessário remover cerca de sessenta famílias e não havia recursos destinados para a necessária produção habitacional.



**fotos 110, 111 e 112.**  
Núcleo São Sebastião - Urbanização Gradual:  
antes e depois da intervenção



Em 1999, a PSA promoveu uma intervenção no setor mais insalubre, removendo 15 famílias para outro núcleo.<sup>45</sup> O córrego foi canalizado, sobre este abriu-se uma via de pedestres e os esgotos canalizados foram jogados no córrego. Após a execução das obras, a maioria dos moradores daquele setor investiu em suas moradias, mesmo sem que o parcelamento e o viário tivessem sido definidos.

Os depoimentos dos moradores revelam a importância da intervenção para a comunidade:

“Aqui tem muitos ratos, crianças foram mordidas, eles andam por cima da cama, da comida. (Izilda A. Coelho, depoimento registrado antes da intervenção)

Quando o meu filho tinha um ano, ficava sentado no chão e os ratos vinham pegar a bolacha das mãos dele. Agora eu aterrei a casa e isto não acontece mais. (Clarice Lima)

Toda vez que chovia, ficava alerta com as camas, com a comida, para não irem embora com as águas. (...) Quando enchia, os vizinhos vinham ajudar a tirar as crianças para elas não morrerem afogadas. A gente também tentava salvar os móveis. Teve um dia que não deu tempo: eu fui desligar a televisão, mas ela já estava boiando. (...) Em janeiro, cinco meses depois da canalização da Prefeitura, veio a pior chuva e rezei e nada aconteceu. Eu comecei a olhar da janela, esperando pela enchente. Mas a água simplesmente passava.” (Maria de Fátima)

“Antes só quem morava aqui podia falar do esgoto. Depois que lançaram esse projeto, foi o mesmo que ganhar na loteria.” (Antonio I. de Souza)

#### 5.4.4 ‘Melhor Ainda’

A constatação de que não basta urbanizar a favela para integrá-la à cidade levou a PSA a instituir o programa ‘Melhor Ainda’, que integra dois subprogramas: ‘Pós-Uso’ e ‘Requalificação Habitacional’. Ele procura incorporar as favelas à cidade levando o controle e a manutenção urbana para os núcleos urbanizados, e também orientando a construção, ampliação ou reforma das moradias para elevar a qualidade de sua construção. O programa Pós-Uso reúne um conjunto de ações voltadas para:

- Fortalecer a organização comunitária;
- Garantir e avaliar a prestação de serviços públicos;
- Viabilizar as ações de controle e manutenção urbana;
- Requalificar as moradias, melhorando sua qualidade.

O Programa de Requalificação Habitacional viabiliza a orientação técnica para a construção, reforma e ampliação das moradias, podendo estar associado à disponibilização de crédito para esse fim. A obtenção de crédito é condicionada à construção ou adaptação da moradia para responder à eliminação de riscos e às diretrizes de conforto ambiental (ventilação, iluminação) estabelecidas pela PSA (SANTO ANDRÉ, 2002b).

<sup>45</sup> As famílias não foram removidas para novas moradias; apenas foram disponibilizados ‘lotes’ e ‘kit barraco’ na área pública denominada Alzira Franco, cujo parcelamento não estava regularizado e a urbanização, não concluída.

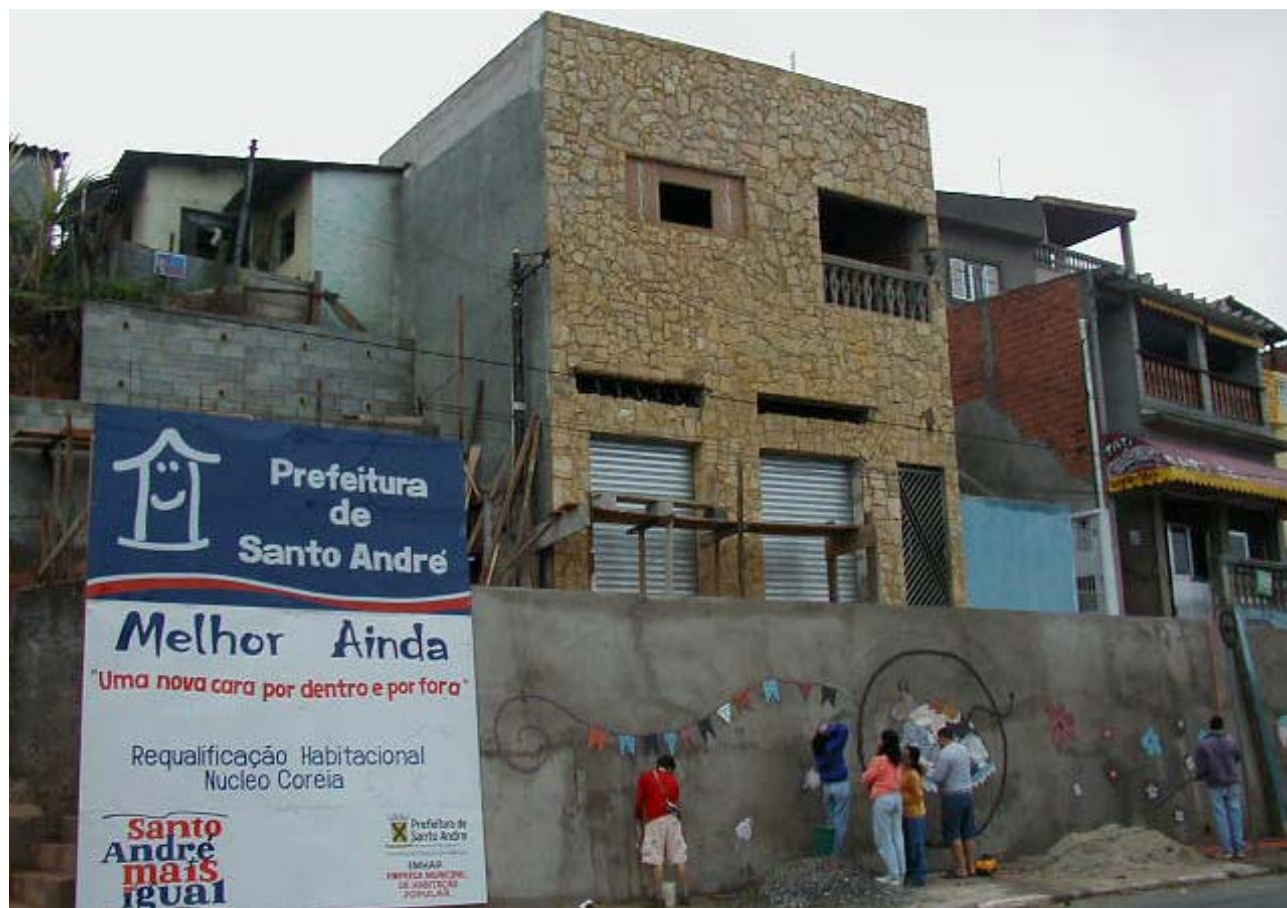
O caso do núcleo Coréia ilustra a necessidade desse tipo de intervenção. Estudo realizado pela PSA-DEHAB sobre o núcleo Coréia, urbanizado durante o primeiro governo de Celso Daniel, apontou que alguns lotes chegam a abrigar cinco famílias e 15 pessoas. A maioria das moradias, cerca de 80%, não apresentava salubridade e conforto adequados. A PSA contratou uma ONG, que realizou um levantamento individual de todas as moradias e lotes e apresentou soluções de reforma para que cada moradia se adaptasse ao que se considerou como condições mínimas de salubridade. Nesse caso, as famílias tiveram também acesso a crédito municipal para realizar a reforma.



figuras 32, 33 e 34.

Núcleo Coréia:  
residência do Sr. Waldomiro Rodrigues  
onde moram 5 famílias e 19 pessoas

foto 113.  
Programa Melhor Ainda:  
intervenção no Núcleo Coréia



Apesar de sua importância, o programa não atende a maioria das favelas urbanizadas ou em processo de urbanização. Ele vem sendo desenvolvido em apenas quatro núcleos: dois abrangidos pelo PIIS, com a utilização de recursos provenientes da União Européia (Tamarutaca e Sacadura) e outros dois núcleos urbanizados no primeiro governo de Celso Daniel (Coréia e Nova Conquista).

O alto custo da execução do programa, por família, somado à limitada capacidade de investimento municipal, explica a dificuldade de expandir esse serviço para a maioria dos núcleos. No caso do Coréia, o custo médio da assessoria técnica foi de R\$ 3.600,00 por família e o gasto municipal com a disponibilização de crédito, de R\$ 2.700,00. No núcleo Tamarutaca, o custo médio com a assessoria foi de R\$ 1.342,00 por família.

Nas áreas do PIIS onde o Pós-uso vem sendo desenvolvido, o já mencionado 'Observatório de Qualidade dos Serviços' promove uma avaliação contínua da qualidade da prestação dos serviços públicos, por parte dos moradores<sup>46</sup>.

Esse processo foi implementado primeiramente nos núcleos Sacadura Cabral e Tamarutaca. Em 2001, estruturou-se o Observatório do núcleo Sacadura Cabral nas quadras cuja urbanização estava concluída, com o objetivo de avaliar a qualidade dos serviços de abastecimento de água, esgoto, drenagem, energia elétrica e coleta de lixo. Os observadores foram os próprios moradores (em um total de 13) que, para esse fim, receberam treinamento como avaliadores. Os resultados foram discutidos em um fórum do qual fizeram parte observadores, moradores e a equipe técnica da PSA e que resultou em encaminhamentos às concessionárias responsáveis pela prestação de serviços.

Antes do estabelecimento do 'Observatório', a PSA definiu padrões desejáveis de qualidade dos serviços instalados, por meio de comparação com os padrões efetivados no bairro, o que desencadeou um processo de divulgação e conscientização da importância de os novos padrões superarem os patamares de baixa qualidade anteriormente existentes.

**fotos 114, 115, 116 e 117.**  
'Observatório de Qualidade dos Serviços':  
treinamento dos observadores dos núcleos  
Sacadura Cabral e Tamarutaca



<sup>46</sup> Ver DENALDI, ERVILHA & SANTOS (2002).

Os observadores da população não foram tratados como fontes de informação, mas como 'protagonistas da gestão dos resultados'. Foram capacitados para conhecer os padrões estabelecidos *a priori* e os procedimentos de monitorização desses serviços, assim como orientados sobre o papel das concessionárias e da Prefeitura (departamentos) na verificação das irregularidades que venham a ocorrer com o tempo.<sup>47</sup>

#### 5.4.5 Regularização fundiária <sup>48</sup>

O programa de urbanização e regularização de favelas do Município de Santo André teve início em 1989, no primeiro governo de Celso Daniel. Como mencionado anteriormente, nesse período foi promulgada a Lei n.º 6.864/91, que institui as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e permite a outorga da CDRU, principal instrumento utilizado pela PSA para promover a regularização fundiária de favelas.

As ações do programa são desenvolvidas em terras públicas ou particulares, situadas no município. A transformação de uma gleba em AEIS ocorre mediante a promulgação de lei específica, precedida de estudo da viabilidade técnica, jurídica e financeira. Instituída a AEIS, dá-se início ao processo de constituição da Comissão Municipal de Urbanização e Legalização (COMUL), composta por representantes da PSA e de moradores do assentamento. Essa Comissão é responsável pela elaboração e aprovação do Plano de Urbanização, que estabelece a forma de divisão e ocupação dos lotes, decide sobre a conveniência e necessidade de realização de obras e de outras formas de intervenção do governo municipal na área. O plano de urbanização fica sujeito à aprovação, por decreto, pelo chefe do Executivo municipal.

Ao final do processo, no caso de terrenos públicos, outorga-se a cada família o Termo de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento que confere aos outorgados o direito à posse do imóvel por um tempo que varia entre 35 e noventa anos, renovável por igual período, mediante o pagamento de valor mensal variável em função da dimensão dos lotes. Em caso de morte do concessionário, o direito é transmissível aos herdeiros. Os termos de concessão são encaminhados ao Cartório Imobiliário para averbação. O pagamento do valor da concessão, que reverte para o Fundo Municipal de Habitação, visa à recuperação do valor gasto pelo Município, mesmo que parcialmente, com obras de infra-estrutura no núcleo, possibilitando novos investimentos no programa.

Nas áreas particulares, a Prefeitura Municipal de Santo André presta a assistência jurídica necessária à obtenção do título de propriedade dos imóveis pelas famílias, o que se faz, geralmente, mediante negociação direta dos moradores com o proprietário, ou pela propositura de ações de usucapião das glebas.

<sup>47</sup> Esse 'Observatório' vem sendo desenvolvido em parceria com a CERFE, no âmbito do convênio firmado entre a Comissão Europeia e a PSA (Convenção BRA/B7 – 3010/IB/95/115 de 06/04/1998).

<sup>48</sup> Ver DENALDI & SPERTINI (2000) e DENALDI & DIAS (2001).

Em 1999, a PSA reformula a Lei de AEIS e envia à Câmara um projeto de lei substituindo a Lei n.º 6.864 de 1991 (Lei de AEIS). A Lei n.º 8.300 de 2001 substitui a anterior. A alteração da legislação veio responder a novas situações concretas, tais como o esgotamento do estoque de terras públicas, o adensamento dos núcleos de favela existentes, a necessidade de verticalizar as construções e de permitir e regulamentar outros usos que não só o habitacional, a necessidade de agilizar os procedimentos de regularização e de instrumentalizar novas políticas públicas adotadas pelo município, como a geração de emprego e renda para os moradores das áreas urbanizadas.

A alteração da lei possibilitou: a verticalização das construções, com a instituição de lotes condominiais, hipótese não prevista na Lei n.º 6.864/91; a destinação de lotes do parcelamento aprovado à implantação de unidades econômicas, além das usuais unidades residenciais, ou mistas (essas duas alterações podem permitir a regularização de áreas cujo parcelamento prevê lotes destinados às Unidades de Negócio, como, por exemplo, as áreas do Programa Integrado, tais como Sacadura Cabral e Capuava); a execução, pela Municipalidade, de obras em áreas particulares, mediante contrapartida do proprietário em áreas no município ou em moeda corrente; a simplificação de procedimentos no que tange à constituição das Comissões Municipais de Urbanização e Legalização – COMUL; a admissão, além da concessão de direito real de uso, como instrumento de regularização jurídica, da venda dos lotes de parcelamento em terras públicas municipais, como o estabelecimento de nova fórmula de cálculo para o valor de urbanização, que serve de base para a cobrança do preço da concessão em áreas municipais, entre outras alterações (DENALDI & DIAS, 2001).

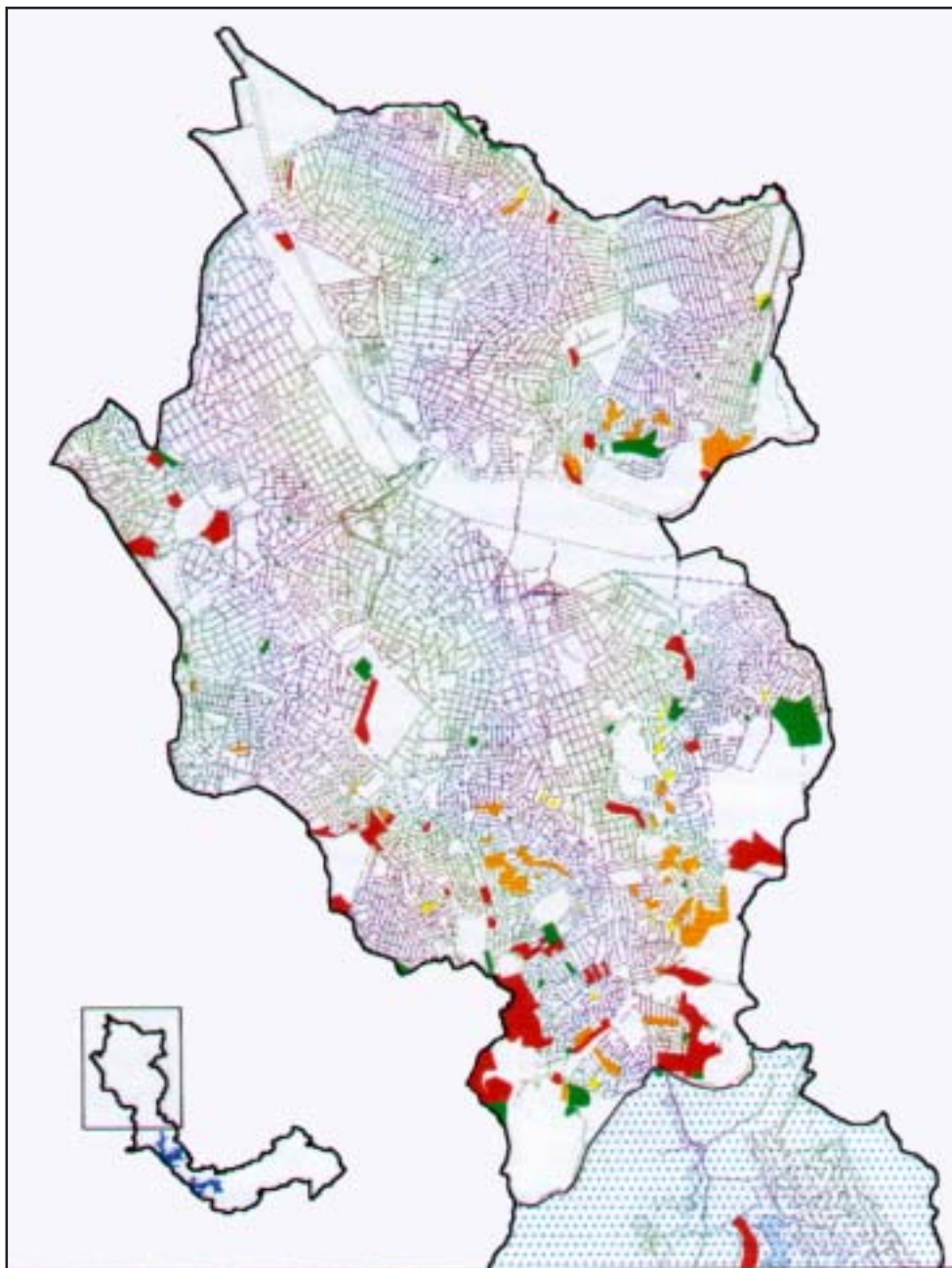
No período de 1991 a 1994, houve intervenções em 42 assentamentos; em 12 deles a urbanização foi concluída e, no plano jurídico, foram delimitadas quatro AEIS, com a nomeação de uma COMUL. No segundo governo de Celso Daniel (1997-2000), retomaram-se as atividades de regularização fundiária: 72 processos iniciaram ou reiniciaram seus trâmites, num universo de 139 assentamentos no município. Ao final, 39 núcleos foram delimitados como AEIS, 29 COMUL foram nomeadas e 12 assentamentos foram regularizados administrativamente.

Até julho de 2002, o Santo André possuía 13 assentamentos regularizados administrativamente, ou seja, com planos de urbanização (que inclui o parcelamento) aprovados pela Prefeitura e em fase de regularização cartorial. Desses 13, sete encontram-se instalados em áreas públicas e cinco em particulares.<sup>49</sup> Até esta data havia 45 áreas instituídas como AEIS, incluindo os 13 assentamentos e outras, cerca de 50, em processo de regularização e delimitação como AEIS.

Apesar da alta prioridade política dada a esse programa e da existência e revisão da legislação, são grandes as dificuldades encontradas pela prefeitura de Santo André nos procedimentos de regularização fundiária no município. Estão relacionadas com a cultura formalista da burocracia, com a incidência de legislações estaduais e federais restritivas, situação irregular de domínio das áreas públicas e particulares, grau de anormalidade das ocupações e interface com problemas e restrições ambientais.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Os processos de regularização fundiária na Prefeitura de Santo André encontram-se sob a responsabilidade da Encarregatura de Regularização Urbanística e Fundiária (ERUF), subordinada ao Departamento de Habitação (DEHAB), órgão vinculado à Secretaria de Habitação e Inclusão Social (SISH) do município.

<sup>50</sup> Sobre as dificuldades e limites da regularização fundiária, ver DENALDI & DIAS (2002) e DENALDI & SPERTINI (2000).



Mapa 09.

### Santo André

Favelas - Restrição a Ocupação ou Regularização

- Restrição Ambiental e Legal
- Restrição Ambiental
- Restrição Legal\*
- Sem Restrições
- Área Proteção de Mananciais

fonte: PSA

\* Considerou-se apenas as áreas que ocupam reservas de loteamento (verde ou institucional)

Uma grande dificuldade é a impossibilidade de desafetação das áreas públicas-reserva de loteamento (áreas verdes e institucionais), determinada pela Constituição do Estado de São Paulo (artigo 180, inciso VII).

O Município de Santo André possui aproximadamente 139 núcleos de favelas, 96 em áreas públicas municipais. Destes últimos, sessenta, ou seja, 43% do total de núcleos de favela existentes no Município, e 62,5% dos localizados em áreas públicas foram formados em áreas reservadas de loteamentos (verdes ou institucionais)<sup>51</sup> de propriedade do Município. Esse número compreende o universo de 6.800 famílias, aproximadamente.

Na prática, essas áreas foram ocupadas pela população de baixa renda, tendo, por conseguinte, sua destinação alterada de fato, bem antes da existência do referido dispositivo constitucional. Todavia, não se admite o registro do parcelamento de interesse social sem a prévia desafetação da área pública, cuja formalização é limitada pelo referido artigo 180, inciso VII da Constituição Estadual.

No que se refere ao problema das ocupações em áreas de manancial, a Prefeitura firmou um acordo com o Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos de ação civil pública ambiental proposta contra o Município, mediante o qual se compromete a urbanizar a Favela Pintassilgo, localizada em área do Parque do Pedroso, às margens da Represa Billings<sup>52</sup>.

#### 5.4.6 Contenção de ocupação

Em 1998, foi criada a CDP – Coordenadoria de Defesa do Patrimônio, com o objetivo de conter invasões de áreas públicas vazias ou ocupadas; no caso das favelas, evitando seu crescimento e adensamento na zona urbana da cidade.<sup>53</sup> A ação é desenvolvida com o apoio do Ministério Público Estadual, através das Curadorias de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente (SPERTINI, 2002).

Tendo em vista a impossibilidade de cobrir satisfatoriamente todas as áreas municipais vazias e ocupadas, priorizam-se as áreas vazias, as de ocupação recente em processo de expansão e as de favela em processo de urbanização, objetivando seu 'congelamento'. Também é priorizada a fiscalização de áreas que são objeto de denúncias de ocupação.

A estratégia de contenção é a fiscalização permanente, buscando inibir a invasão na fase inicial, ou seja, quando o barraco ainda está sendo erguido. Nesse caso, a equipe de fiscalização demole imediatamente a construção e recolhe o material; quando se depara com construções já erguidas e habitadas, avalia-se o interesse de propor ação judicial de reintegração de posse.

54

<sup>51</sup> As denominações das áreas reservadas podem variar. Algumas são gravadas como áreas livres. Entende-se, contudo, que sempre se destinam à implantação de equipamentos públicos ou à instituição de áreas verdes (praças, jardins, sistemas de recreio etc.).

<sup>52</sup> Ver SCARAMBONE (2002).

<sup>53</sup> A fiscalização de APMs é realizada pelo Departamento de Gestão Ambiental do SEMASA.

<sup>54</sup> De janeiro de 2001 a junho de 2002 expediram-se 5.330 notificações extrajudiciais, demoliram-se 198 novas construções não concluídas e 493 aumentos de construções. FONTE: PSA/DEHAB nov. 2002.

Essa ação não tem conseguido 'congelar' o conjunto das áreas de favela, mas evita parcialmente seu crescimento. O êxito da fiscalização de determinadas áreas se relaciona ainda com o grau de permeabilidade do núcleo, sua acessibilidade e visibilidade, e com características de segurança. Em alguns núcleos, ou setores destes, a CDP/PSA não consegue entrar.

### **5. 5. Avanços e limitações da política**

Analisando a primeira e segunda gestões do prefeito Celso Daniel, constata-se que a política habitacional de Santo André evolui na direção de diversificar as modalidades de intervenção, institucionalizar e ampliar a participação popular mediante instrumentos como OP e promover maior integração institucional dos setores de governo com o desenvolvimento de projetos integrados. Em especial, são inovadoras as mudanças operadas institucionalmente para buscar a ação matricial visando ao aumento da eficácia das intervenções urbanísticas, que deixam de operar isoladamente. No entanto, do ponto de vista de resultados quantitativos, pouco se avança no segundo governo de Celso Daniel.

Os progressos obtidos, relacionados principalmente ao aprimoramento da política de urbanização e às mudanças institucionais, não são acompanhados de resultados concretos em termos de número de projetos concluídos e de famílias atendidas. Não se concluiu a urbanização de nenhuma favela objeto de intervenção no âmbito do subprograma UI-PIIS. O balanço final da segunda gestão de Celso Daniel (1997-2000) na área habitacional revela que 53 favelas, cerca de 55 mil habitantes, receberam alguma melhoria no âmbito das modalidades 'Urbanização Integrada', 'Intervenção Pontual' e 'Urbanização Gradual', beneficiando direta ou indiretamente 40% da população de favelas, mas aponta que não se concluiu a urbanização de nenhuma favela nesse período (SANTO ANDRÉ, 2001).

Apontamos como uma das maiores limitações do programa UI-PIIS sua pequena abrangência e seu baixo potencial de replicabilidade para o conjunto de favelas existentes na cidade.

Para discutir as limitações da política de urbanização de favelas, vamos resumidamente retomar o diagnóstico da situação habitacional, mais especificamente das favelas, e discutir que tipo e volume de recursos seriam necessários para tornar abrangente o atendimento no âmbito do UI-PIIS.

Dos 139 núcleos de favela, 64 núcleos já urbanizados abrigam cerca de 23,7% da população; 58 núcleos, que abrigam cerca de 67,3% da população, apresentam condições favoráveis de urbanização com a remoção de 31% de sua população para novas áreas e, no restante dos núcleos, os 'não consolidáveis', deverá ser removida a totalidade das famílias. No total, é necessária a remoção de cerca de 9 mil famílias.

Considerando os preços praticados pela PSA para promover a urbanização e produção habitacional, e considerando também o custo médio do metro quadrado de terra no mercado, estimamos o volume de recursos necessários para promover a urbanização integrada dos 'núcleos consolidáveis' e a remoção das famílias dos 'núcleos não- consolidáveis'.

Para esse cálculo, tomou-se como referência o valor médio das obras contratadas pela PSA (no período de 1997-2000) e adotaram-se os seguintes custos médios:



- no caso de urbanização, de R\$ 6.400,00 por família, excluindo o custo de produção de novas moradias;

- no caso de remoção, de vinte mil reais por família, de uma unidade habitacional tipo apartamento, com cerca de 41 m<sup>2</sup>, e trinta mil reais por família, incluindo, além da produção habitacional, o custo da terra.<sup>55</sup>

Concluindo, é possível estimar, *grosso modo*, que, para promover a 'urbanização integrada' de todas as favelas existentes na cidade, incluindo o complexo Jardim Santo André, assim como promover a remoção das famílias dos 'núcleos não consolidáveis', seriam necessários recursos da ordem de 347 milhões de reais, dos quais 26% corresponderiam aos gastos com urbanização e 74% às despesas com produção habitacional (remoção), incluindo o custo da terra que representa cerca de 27% do total.

Se excluirmos os custos de urbanização do complexo Jardim Santo André, que vem sendo urbanizado pelo Governo do Estado de São Paulo – CDHU, seriam necessários aproximadamente 250 milhões de reais, sendo que 72% corresponderiam a gastos com produção habitacional, incluindo a aquisição de terras.

Para compreender o tamanho desse desafio, é preciso analisar a capacidade do governo municipal de disponibilizar terras e recursos financeiros a curto e a médio prazo para promover essa política.

Segundo a PSA – SF (Secretaria de Finanças), a capacidade de investimento municipal vem sendo reduzida ano a ano. Nas duas últimas décadas, Santo André vem perdendo participação na composição do ICMS do Estado. Em 1975, apresentava um índice de 4,6 %; em 1985, este índice cai para 2,89%, em 1995 para 1,92% e em 2002 para 1,56%.<sup>56</sup> No período de 1994 a 2001, a Região do Grande ABC perde 34% de seu Valor Adicionado e apresenta uma queda de 22,4% no chamado Índice de Participação dos Municípios. Lideranças da região associam a queda de arrecadação dos municípios dessa região com a abertura econômica durante o Plano Real e com o processo de 'desconcentração' industrial que teria atingido a região.<sup>57</sup>

A receita municipal não aumenta na mesma proporção de seu custeio e o município perde capacidade de investimento. A receita tributária própria *per capita* subiu 17,8% no período de 1996 a 2000. A capacidade anual de investimento caiu de 47.147 milhões de reais em 1995 para 15.859 milhões de reais em 1998 (66,4%); o custeio subiu cerca de 53,2% e a receita total, aproximadamente 14,3% no mesmo período.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> O custo de produção de uma nova moradia incorpora os custos de projeto, infraestrutura, edificação habitacional e equipamento. A referência são as unidades construídas pela PSA no Conjunto Habitacional Prestes Maia, no período de 1998 a 2001. O custo estimado da terra, por família, é o preço médio do metro quadrado encontrado na cidade, para glebas acima de cinco mil metros quadrados.

<sup>56</sup> Dado fornecido pela Secretaria de Finanças da PSA.

<sup>57</sup> Entre outros, CELSO DANIEL (1998), DANIEL LIMA (2002).

<sup>58</sup> A PSA relaciona o aumento do custeio também com o aumento da oferta de serviços públicos. A recessão e o desemprego levam um percentual maior da população a procurar serviços públicos – sobretudo nas áreas de saúde, educação e cultura. (SANTO ANDRÉ - Secretaria de Finanças, 1999)

Tabela 20.  
 Urbanização de favelas em Santo André:  
 estimativas de custos de urbanização e produção de novas moradias

FAVELAS <sup>4</sup>	PRODUÇÃO DE NOVAS MORADIAS							
	URBANIZAÇÃO <sup>1</sup>		Construção <sup>2</sup>		Terra <sup>3</sup>		TOTAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Núcleos Consolidáveis	R\$ 89.619.200	31,4	R\$ 130.580.000	45,7	R\$ 65.290.000	22,9	R\$ 195.870.000	68,6
Núcleos Não Consolidáveis		0,0	R\$ 34.680.000	55,9	R\$ 27.340.000	44,1	R\$ 62.020.000	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 89.619.200</b>	<b>25,8</b>	<b>R\$ 165.260.000</b>	<b>47,6</b>	<b>R\$ 92.630.000</b>	<b>26,7</b>	<b>R\$ 257.890.000</b>	<b>74,2</b>

1: Incorpora custos de projeto, infra-estrutura, equipamentos urbanos, alojamento e reassentamento, assessoria técnica a auto-construção. Custo médio por família de RS 6.400,00 em agosto de 2002. Não incorporará custos operacionais, de gerenciamento e desenvolvimento de programas sociais.

2: Custo médio de RS 20.000,00 por família. Referência: Conjunto Habitacional Prestes Maia construído pela PSA no período 1998-2002.

3: Custo médio PSA/ 2001

4: Incorpora os núcleos pertencentes ao Complexo Jd. Santo André (6.908 famílias) que vem sendo urbanizado pelo CDHU - Governo do Estado de São Paulo. Para efeito desta estimativa foram adotados também neste caso os valores praticados pela PSA.

Para DANIEL (1998: 4),

“o município vive uma crise fiscal estrutural, agravada por baixa receita própria (IPTU, ISS e Taxas) e, sobretudo, pelo substancial aumento das despesas com pessoal a partir do Plano Real, em função da elevação do salário real (o percentual da despesa com pessoal passa de 37% em 94 para 64% em 97). Agrega-se, afinal, a existência de um volumoso estoque de dívida resultante de precatórios judiciais relativos a desapropriações”.

Para LIMA (2002),

“ (...) o Grande ABC sofreu as conseqüências da desmedida abertura econômica e também da sobrevalorização cambial que marcou o real durante mais de quatro anos. Também ajuda a explicar a queda da região a descentralização produtiva do setor automotivo, com implantação de novas fábricas em diferentes Estados brasileiros”.

O quadro é agravado pelo fato de a PSA, nos últimos anos, não apresentar capacidade de endividamento para contrair empréstimos, o que leva o município a depender ainda mais da captação de recursos a fundo perdido, junto ao governo federal e a organismos internacionais.

Não vamos focalizar a questão das finanças públicas, que merece análise muito mais atenta; o que queremos frisar é que promover a urbanização integrada implica a utilização de recursos volumosos, não disponíveis no âmbito dos governos municipais.<sup>59</sup> Excluindo os custos relacionados com a urbanização do complexo Jardim Santo André e os investimentos já realizados, e considerando apenas o investimento municipal, seriam necessários aproximadamente 38 anos, se ‘congelada’ a situação, para solucionar o problema de todas as favelas, promovendo sua urbanização ou remoção.

Outra grande dificuldade é a disponibilização de terras, tendo em vista seu alto custo e escassez. Estudo elaborado pela PSA aponta que, mesmo se o crescimento das favelas fosse congelado, apenas para viabilizar sua remoção e urbanização seriam necessários cerca de seiscentos mil metros quadrados de terra para a produção de novas moradias, ainda que fosse adotada uma alta densidade de ocupação, tanto nas favelas como nos novos conjuntos. A estimativa considerou novas moradias como edifícios de apartamentos de cinco pavimentos, com unidades habitacionais de 41 m<sup>2</sup> cada, ou loteamentos utilizando os mesmos padrões urbanísticos das favelas urbanizadas (admitindo o lote mínimo de 45 m<sup>2</sup> e vielas de quatro metros de largura).

<sup>59</sup> Sobre a receita pública e a reforma tributária, ver AFFONSO & SILVA (1995, a, b).

Estudo realizado pela PSA (DDU/DEHAB) em 2000 analisou 536 áreas públicas maiores que mil metros quadrados; apenas 15, correspondendo a 2% das áreas vistoriadas, puderam ser destinadas à habitação social (cerca de 105.000 m<sup>2</sup>).<sup>64 65</sup> Entendeu-se por condição de disponibilização a possibilidade legal de utilizar a área que, para tal fim, deve: ser passível de desafetação, no caso de áreas institucionais ou verdes; não estar destinada à construção de equipamentos públicos (escola, unidade de saúde), obras de drenagem ou abertura de viário (Plano Viário); ou, ainda, não apresentar condições ambientais desfavoráveis. Também foi analisada a situação de titularidade das áreas com condição de disponibilização, por meio de consulta ao Cartório de Imóveis.

O estoque de terras de propriedade de particulares é maior. Estima-se que haja seis milhões de metros de lotes vazios maiores que mil metros quadrados na zona urbana do município (SANTO ANDRÉ, 1998).<sup>64</sup> Destes, cerca de 3,6 milhões de metros quadrados localizam-se nos setores periféricos ao sul do município. A maioria está concentrada em dois setores da cidade, ao longo da Avenida dos Estados (Eixo Tamanduateí) e na franja da cidade, próximos à APM, a maior parte constituída por morros de alta declividade (Setor Sul).

Não há estudo municipal conclusivo que identifique as áreas de propriedade privada com aptidão para abrigar habitação social, além de que a informação sobre o percentual de área vazia pode não ser fiel à realidade, uma vez que as áreas ocupadas com empreendimentos não aprovados pela PSA constam como vazias no cadastro municipal. No âmbito de um estudo iniciado pela PSA (DDU/DEHAB) para identificar áreas de propriedade privada vazias ou subutilizadas para a implantação de empreendimentos habitacionais, foram vistoriados 44% dos 504 imóveis cadastrados até julho de 2002. Destes, 13% apresentaram 'vocaçãõ' ou condição de destinação para uso habitacional de interesse social (cerca de 270.000 m<sup>2</sup>). A seleção dessas áreas foi feita com base na 'Listagem de terrenos urbanos vazios ou subutilizados com área igual ou superior a 1.000 m<sup>2</sup>'. Uma das tarefas colocadas pela revisão do Plano Diretor diz respeito à identificação das áreas particulares que apresentem vocação para esse uso, e à aplicação de instrumentos que viabilizem sua reversão com vistas a essa finalidade.

Mas não se trata apenas de escassez de terra, mas também de seu alto custo. O levantamento que realizamos junto à SDU-PSA e que reúne tanto informações de imobiliárias da cidade como resultado de avaliações feitas pela Comissão Especial de Avaliação da PSA-SDU aponta que o metro quadrado de terras que vêm sendo utilizadas pela PSA para a produção de novas moradias gira em torno de RS 178,00.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> A seleção das 536 áreas foi feita com base no cruzamento das informações contidas nos documentos: 'Listagem das áreas desapropriadas sem uso definido' - 88 áreas (posição: abril de 2001), 'Relatório de próprios municipais' - 1185 áreas (posição: março de 1999) e 'Relatório dos terrenos públicos maiores de 2.000 m<sup>2</sup> e sem registro de área construída' - 444 áreas (posição: julho de 1997).

<sup>61</sup> São, no total, 1.685 áreas públicas, que somam cerca de nove milhões de metros quadrados, incluindo lotes de qualquer dimensão, sendo que grande parcela desses terrenos pode estar ocupada por equipamentos públicos ou construções particulares, e parcela ainda maior pode apresentar situação de propriedade (domínio) não regularizada.

<sup>62</sup> O total de áreas particulares em zona urbana é de nove milhões de metros quadrados e, no total do município, de 66 milhões de metros quadrados. Fonte: PSA - Diagnóstico de Uso e Ocupação do Solo (1998).

<sup>63</sup> Segundo LARANGEIRAS (2002), o preço médio do metro quadrado de terreno urbanizado é de RS 185,00 e de terrenos localizados em loteamentos irregulares, de R\$ 80,00.

Outro dado levantado pela PSA (2000) em 1998 aponta que o preço mediano do metro quadrado de terreno 'altamente desenvolvido' era de R\$ 232,92, de 'algo desenvolvido', R\$ 149,03 e 'sem desenvolvimento', R\$ 56,79. O preço mínimo encontrado foi R\$ 24,41 e o máximo, R\$ 624,25.<sup>64</sup>

Para se ter uma idéia do peso da terra no custo total do empreendimento, citaremos dois casos. O primeiro é o do Conjunto Habitacional Avenida Áurea, empreendimento do tipo 'vila', onde foram implantados, em um terreno de cerca de 4.400 m<sup>2</sup>, 42 lotes unifamiliares de 44 m<sup>2</sup> e unidades habitacionais evolutivas (primeiro pavimento) de 24 m<sup>2</sup> para abrigar a população removida da favela Tamarutaca. O projeto de 'parcelamento' adotou vielas de quatro metros de largura e destinou uma área para lazer (praça), ocupando uma área de aproximadamente 500 m<sup>2</sup>. O terreno foi avaliado, em fevereiro de 2000, em R\$ 779.886, 77, ou seja, R\$ 177,20/m<sup>2</sup>, o que resultou num custo de R\$ 18.570,00 por família, enquanto que a execução de toda a infra-estrutura e a construção do módulo habitacional resultaram em um custo aproximado de R\$ 14.000,00 por família. Ou seja, mesmo adotando um alto adensamento e padrão urbanístico especial, o custo da terra é maior que a somatória da infra-estrutura e produção habitacional e equivalente a 57% do total do empreendimento.

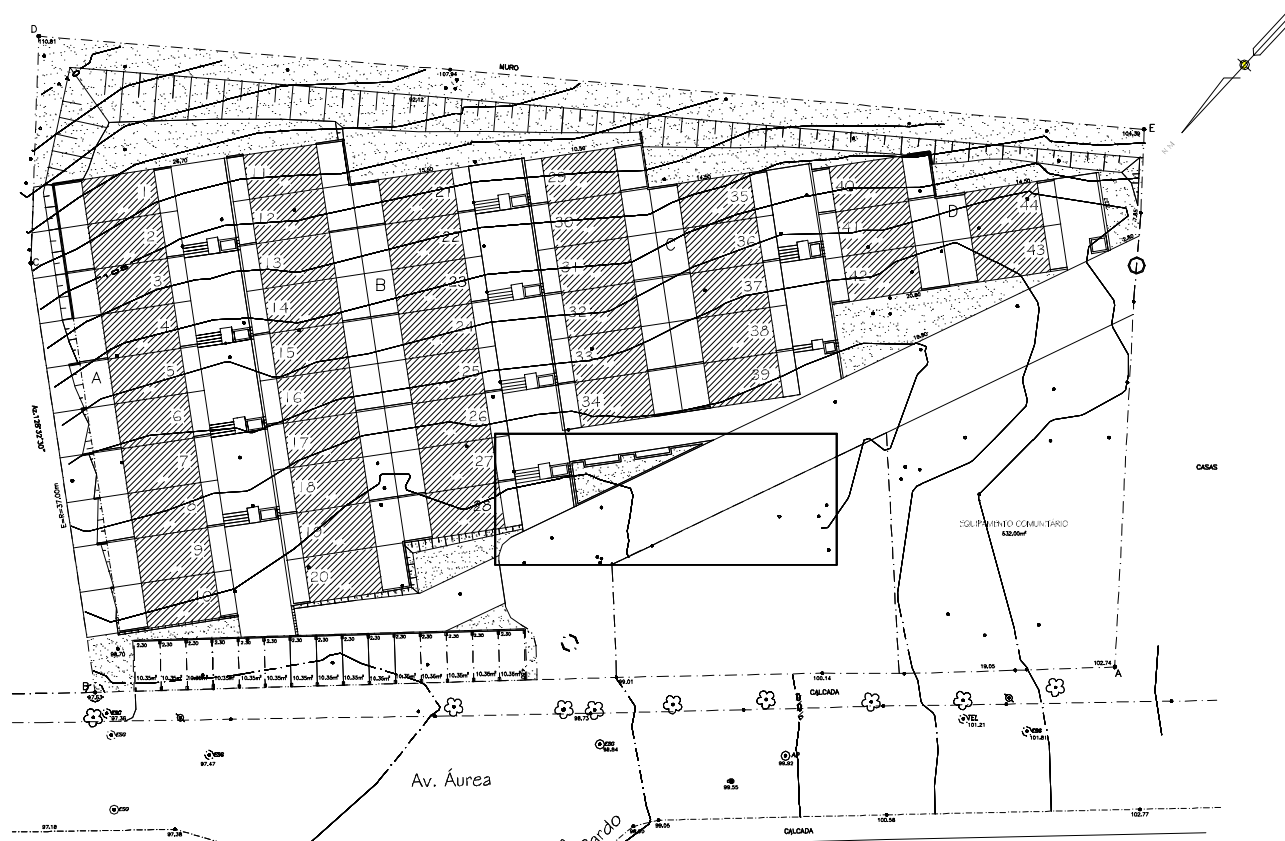


figura 35.  
Conjunto Habitacional Avenida Áurea

<sup>64</sup> Considerou-se altamente desenvolvida a terra que conta com vias, água, eletricidade e possivelmente com drenagem e esgoto. A fonte da PSA baseou-se em dados de oferta de terrenos vazios publicados no principal jornal da cidade no período de 1995 a 2000.



**fotos 118 e 119.**  
Conjunto Habitacional Avenida Áurea:  
reassentamento de famílias removidas do núcleo Tamarutaca

O conjunto habitacional localizado junto à Avenida dos Estados e financiado no âmbito do programa federal HBB, que abrigará cerca de oitocentas famílias removidas das favelas Capuava Unida e Gamboa, é outro exemplo. Esses núcleos de favela são considerados 'não consolidáveis': Gamboa, por exemplo, está localizada sob rede de alta tensão. O custo estimado para a execução das obras de infra-estrutura, equipamentos (praças, quadras esportivas, creche e centro comunitário) e para a produção de módulo habitacional (unidades evolutivas) é de cerca de dez mil reais por família. O custo de mercado referente ao percentual da gleba de terra destinado a esse projeto era, em 1998, de no mínimo 21 mil reais por família e o valor que a PSA está sendo obrigada a pagar em processo de desapropriação era no mínimo o dobro, cerca de 42 mil reais por família.<sup>65</sup> Ou seja, subestimando o valor da terra, que está desatualizado, e desconsiderando o valor da precatória, seu custo representa, no mínimo, 67% do valor total do empreendimento.

O padrão de parcelamento adotado é semelhante ao do caso anterior, com lotes de 45 m<sup>2</sup> e vias e vielas de dimensão reduzida. Nessa área não foi possível verticalizar o empreendimento promovendo maior adensamento, porque as regras do Programa Habitar Brasil/BID, como mencionado no primeiro capítulo, fixam o valor de oito mil reais como 'teto máximo' por família para a produção habitacional, ou seja, com a utilização desses recursos externos não é possível financiar edifícios de apartamento.



**foto 120.**  
Conjunto Habitacional Alzira Franco:  
reassentamento que abrigará as famílias removidas dos núcleos Gamboa e Capuava Unida

<sup>65</sup> O trabalho desenvolvido por Erminia Maricato, Tomas Moreira e outros sobre o preço da desapropriação de terras apresenta, entre outros, o caso do processo de desapropriação e superindenização da área denominada 'Jardim Alzira Franco' em Santo André. Segundo os autores, o valor de indenização da área de cerca de duzentos mil metros quadrados foi atualizado em 1998 para cerca de 77 milhões de reais. A área que será utilizada para a implantação do projeto financiado pelo programa federal Habitar Brasil/BID possui cerca de cem mil metros quadrados e abrigará cerca de novecentas famílias (MARICATO et al. 2000).

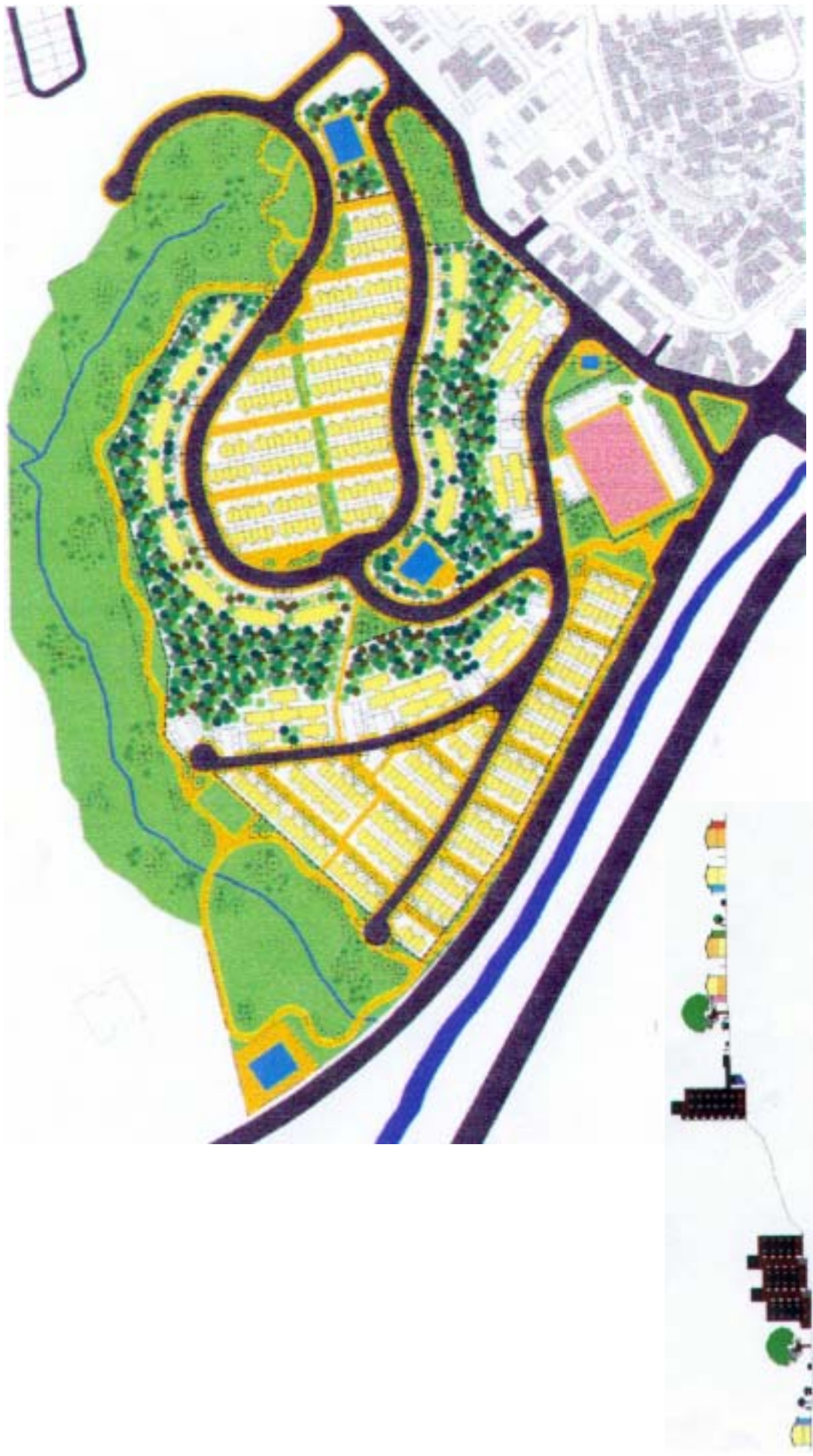


figura 36.  
Conjunto Habitacional Alzira Franco

Em ambos os casos, somente é possível atender a população de favelas porque o município não cobra o custo da terra, subsidiando enormemente a operação. Para grande parcela dos municípios localizados em RMs, onde a terra é escassa e o preço alto, 'entrar com a terra' não é mais uma tarefa simples e inviabiliza a realização de empreendimentos do tipo urbanização de favela quando se requer a remoção das famílias para novos conjuntos.

Para exemplificar, em 1998, os municípios da Região negociaram com o Governo do Estado de São Paulo, por intermediação da Câmara do Grande ABC, a produção de unidades habitacionais na Região. No âmbito desse acordo, foram destinadas para Santo André 1.400 unidades, mas o município não conseguiu destinar ou indicar o montante de terras necessário e, assim, a construção não foi realizada. Os demais municípios da Região do Grande ABC encontraram a mesma dificuldade. Também o CDHU tentou, no período de 1999-2001, produzir conjuntos habitacionais na região, no âmbito da linha de execução 'Empreitada Global'; no entanto, a grande maioria das licitações "deram vazias" ou apresentaram custos de produção muito acima do que se esperava praticar para a população de menor renda. O custo elevado da terra foi o principal responsável pelo fracasso dessa iniciativa.

No caso de Santo André, o estoque de terras municipais com vocação para o uso habitacional é insuficiente para atender às necessidades do município e os terrenos particulares da região do Grande ABC apresentam alto custo. Para transpor o obstáculo, o governo municipal vem tentando ampliar seu estoque de terras mediante permuta de áreas, aquisição sob a forma de doação em pagamento (no caso de proprietários com dívidas de IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e doação de áreas pelo setor privado, como contrapartida em operações urbanas ou interligadas.

Cabe ressaltar, como já foi mencionado, que a PSA está promovendo a revisão do Plano Diretor a fim de incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para ampliar o acesso à terra. No entanto, sabemos que essas medidas só repercutirão a médio e a longo prazo e lamentamos não terem chegado antes da década de 1980, quando o estoque de terras, principalmente terras adequadas para uso habitacional, era maior.

Enquanto não se consegue estender a urbanização integrada para o restante da cidade, as intervenções dos tipos 'urbanização gradual' e 'intervenção pontual' vão, por um lado, garantindo alguma melhoria das condições de habitação, promovendo o atendimento básico e emergencial para a maioria da população de favelas e, por outro lado, consolidando situações de moradia inadequadas e reforçando a 'segregação espacial' dos núcleos. Questões como a baixa qualidade da intervenção urbanística nas favelas, baixa qualidade da construção habitacional, falta de manutenção e controle urbano, regularização, ficam mais difíceis de equacionar, uma vez que se consolidam condições urbanísticas possíveis, mas não adequadas.

A política habitacional de Santo André combina a necessidade de atender uma grande demanda com o objetivo de produzir intervenções qualificadas. Seria impossível, a curto prazo, contando quase exclusivamente com recursos municipais, promover a 'urbanização integrada' de todos os núcleos de favela existentes no município e solucionar o histórico déficit da cidade. Não se pode abrir mão da abrangência do atendimento nem recusar o desafio de promover a inclusão social desenvolvendo programas inovadores. A solução encontrada foi a diversificação das modalidades de intervenção.



A questão da disponibilização de terras teria sido amenizada se o governo municipal tivesse conseguido ampliar o acesso à terra por meio da estruturação de uma política de terras (política fundiária) e garantido maior integração das políticas habitacional e urbana. Como vimos, até a década de 1990, em Santo André, como na maioria das cidades brasileiras, os planos ignoravam a cidade ilegal e acabaram acentuando a exclusão e a segregação. Mesmo nessa década, quando as correntes progressistas e governos de esquerda chegam à cidade, pouco se consegue alterar da lógica da segregação e produção ilegal da cidade.

Como mencionado anteriormente, a PSA iniciou em 2002 uma discussão pública para a revisão do atual Plano Diretor, a fim de incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Em que pese os avanços que essa revisão, se bem sucedida, trará para a cidade, há que se considerar que o município já dispunha de instrumentos como as AEIS e já reconhecia e outorgava a CDRU mesmo antes da edição da referida lei e que o impacto da aplicação de muitos instrumentos de democratização do acesso à terra só será sentido a longo prazo.

6. Conclusão:  
ação municipal em favelas,  
evolução e impasses



## Ação Municipal em Favelas, Evolução e Impasses

### 6.1. Institucionalização e aprimoramento das políticas de urbanização de favela

Na década de 1980 assistimos ao início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Como mencionado anteriormente, este momento coincide com o período de abertura política, de mobilização dos movimentos sociais e de retomada do processo eleitoral para governos estaduais e municipais.

Na década de 1990, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de 'programas alternativos' e passa a ser objeto de política habitacional. Constatamos o protagonismo do município. A maioria dos municípios que apresenta favelas passa a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação. São eles os responsáveis pelas maiores parcelas de investimento na área habitacional. Alguns municípios priorizam os programas de urbanização colocando-os no centro de sua política habitacional, como foi observado nos casos estudados de Santo André, Recife e Rio de Janeiro. Outros municípios chegam ainda a implementá-los como único programa habitacional municipal, como foi o caso de Diadema durante a maior parte do período estudado.

Discutimos no quarto capítulo que o crescimento da intervenção municipal está relacionado, entre outros fatores, com o que se denominou 'descentralização por ausência': o processo de descentralização consolidado pela reforma constitucional de 1988 e a ausência do Governo Federal da área, relacionada com o processo de estabilização macroeconômica.

Cabe lembrar que a institucionalização das políticas de urbanização de favelas ocorre também no âmbito do Governo Federal. A partir de 1995 (período FHC), são instituídos e adequados vários programas destinados a promovê-la. O Governo Federal propõe que o setor público concentre sua ação direta na ampliação do acesso da população de menor renda à moradia.<sup>1</sup> Embora seja inexpressivo o volume de investimento federal na área, os recursos do OGU e outros captados internacionalmente são destinados prioritariamente ao financiamento da urbanização de assentamentos (favelas). Além de priorizar o investimento em urbanização de favelas com recursos do OGU, o Governo Federal, por intermédio da SEDU e no âmbito do programa Habitar Brasil/BID-DI (Desenvolvimento Institucional), busca influenciar os municípios na elaboração e implementação de políticas municipais de habitação, com o intuito de articulá-las com a política urbana e tornar a intervenção em favelas (assentamentos subnormais) prioritária e abrangente.

Os estudos apresentados comprovam também o aprimoramento das intervenções municipais em favela nas duas últimas décadas. Analisando essa evolução a partir dos pioneiros, constatam-se grandes avanços na concepção de políticas de urbanização de favela e na gestão, elaboração e execução dos projetos de urbanização.

A concepção das políticas desenvolvidas pelos pioneiros orientava-se para o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de 'direitos sociais mínimos', como o acesso ao saneamento. Na década de 1980, a ação municipal se caracteriza pela intervenção 'emergencial', destinada a promover, em algum grau, a melhoria das condições de infraestrutura, com projetos quase sempre executados in loco e que se atêm, na grande maioria dos casos, aos limites do território ocupado pela favela. Na década seguinte, esta concepção evolui: agora se procura orientar as intervenções na direção da integração das favelas à cidade, rompendo com a visão setorial, tratando conjuntamente as questões sócio-econômicas, ambientais e urbanísticas.

A seguir, destacamos os aspectos que julgamos mais importantes na evolução das políticas.

Os pioneiros não priorizaram a elaboração de projetos e planos urbanísticos. Na década de 1980, os municípios de Diadema e Recife davam pouca importância a projetos. Em Recife, até 1993, apenas duas ZEIS possuíam planos urbanísticos; no entanto, na maioria das ZEIS e áreas pobres, tinham sido realizadas 'intervenções pontuais'. Em Diadema, executavam-se as obras e o parcelamento sem contar com projeto e levantamento planialtimétrico cadastral. Faziam-se apenas estudos preliminares, quase croquis, como exemplificamos no terceiro capítulo, e "era comum fazer o projeto no próprio campo". Em Belo Horizonte, na década de 1980, os projetos correspondiam aos levantamentos de campo.<sup>2</sup> Como apontado anteriormente, a falta de projetos e diagnósticos completos contribuiu para que se consolidassem situações inadequadas de habitação e dificultou o dimensionamento de investimentos. Muitas urbanizações acabaram por agravar problemas ambientais. No caso, por exemplo, da urbanização da favela Nações em Diadema, os problemas de drenagem do núcleo e entorno foram agravados, porque a intervenção desconsiderou as condições morfológicas do terreno e sua ligação com o entorno.

<sup>1</sup> BRASIL (1999, 2002)

<sup>2</sup> BEDE & PINHO (1995)

Na década de 1990, o projeto passa a ser valorizado, o que significa um grande salto na qualidade de intervenção. Em Santo André, São Paulo (Guarapiranga) e no Rio de Janeiro, no âmbito do programa Favela-Bairro, a execução dos projetos é, na maioria das vezes, terceirizada e as obras de urbanização são realizadas com base em projetos executivos. No Rio de Janeiro, chegou-se a lançar um concurso, na tentativa de estabelecer uma metodologia de intervenção. Em São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, são elaborados cadernos de especificações para a execução e contratação de projetos e obras de saneamento e drenagem.

Na década de 1990, também os pioneiros passam a valorizar o projeto. A partir de 1996, Diadema passa a elaborar e contratar projetos executivos de urbanização. O Núcleo Marilene é um exemplo. Também em Recife, a partir de 1993, começa-se a dar maior atenção ao projeto, mesmo para captar recursos externos e responder a exigências impostas pelos programas federais, como o Habitar Brasil e Habitar Brasil/BID.

Com a elaboração de projetos e a definição de normas para a execução e contratação dos serviços de urbanização, a execução da obra é aprimorada. A existência de planos de urbanização e projetos executivos garante, como no caso de Belo Horizonte, que intervenções pontuais ou a urbanização gradativa do núcleo sejam orientadas por um plano global integrado de intervenção.<sup>3</sup>

A concepção de integrar a favela à cidade leva os municípios a construir equipamentos públicos dentro da favela ou no seu entorno imediato, como praças, centros comunitários, centros esportivos, creches e postos de saúde. O acesso da população aos serviços públicos é ampliado e as construções contribuem para elevar a qualidade urbanística da intervenção. Tanto o município do Rio de Janeiro como Santo André viabilizam o desadensamento dos núcleos para permitir a construção de tais equipamentos. No caso da favela Sacadura Cabral, em Santo André, essa diretriz contribuiu muito para aumentar o percentual de remoção necessário para viabilizar a urbanização. No âmbito do Programa Guarapiranga, a valorização dos equipamentos também é articulada com a necessidade de dar uso às áreas íngremes, a fim de impedir que venham a ser novamente ocupadas.

<sup>3</sup> No caso de Belo Horizonte, instituiu-se o Plano Global Específico – PGE –, um estudo constituído de levantamento de dados da realidade física, social e jurídica, de diagnóstico completo e de um conjunto de diretrizes e propostas para promover a regularização e urbanização das favelas, assim como sua integração à cidade. Busca uma solução integrada para os problemas e se constitui importante instrumento de planejamento, voltado para orientar as decisões de intervenção do governo municipal, das concessionárias de serviços públicos e organizações não governamentais. Segundo a PBH (2000), a partir de 1998, a aplicação de recursos do OP nas favelas passou a estar subordinada à priorização estabelecida no PGE. Passou a ser freqüente a reivindicação da elaboração do PGE pelas comunidades, no âmbito do OP. Até 1999, o OP havia aprovado a execução de 33 PGE.

Embora o discurso nem sempre coincida com a prática, na década de 1990 ganha importância o entendimento de que o projeto e a intervenção não devem se ater aos limites da área ocupada pela favela, ou seja, não é possível tratar a favela como unidade isolada. A interface com as questões de desenvolvimento urbano, ambientais e de drenagem da cidade leva os governos e as agências internacionais a valorizarem soluções integradas para as favelas.<sup>4</sup> O Programa Guarapiranga de São Paulo, em seu discurso oficial, associa a urbanização à gestão ambiental da bacia hidrográfica. Em Belo Horizonte, o governo municipal instituiu o Plano Global Específico, no âmbito do qual se desenvolve um complexo diagnóstico urbanístico, ambiental, social e jurídico da favela e entorno.

Os projetos elaborados tomando como unidade de planejamento a favela e seu entorno (bairro), ou ainda as microbacias hidrográficas, contribuem para que a urbanização também desencadeie um processo de recuperação urbanística-ambiental de setores da cidade.

A perspectiva de integração da favela à cidade reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade ('direito à cidade') e induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade, buscando soluções que respondam simultaneamente aos problemas ambientais e de estrutura urbana.

Outro aprimoramento se relaciona com a diversidade de soluções, de tipologias de intervenção. Os pioneiros estudados se limitavam à execução de infra-estrutura, ou seja, redes de água, esgoto, drenagem e pavimentação. Na década de 1990, a intervenção é aprimorada e observa-se a combinação de diversas tipologias e soluções habitacionais e urbanísticas que buscam responder ao problema do alto adensamento das áreas e da integração da favela à cidade. Algumas soluções combinam a execução de infra-estrutura no núcleo com a execução de novas moradias dentro ou fora deste, soluções de 'verticalização' da favela para viabilizar a manutenção da totalidade da população no núcleo, como exemplificam os casos de Água Branca e Mina Gás em São Paulo. Além disso, alguns municípios, como Santo André, passam a articular os programas de urbanização com outros programas habitacionais, como o 'Melhor Ainda', programa de requalificação das moradias e financiamento e assessoria à autoconstrução habitacional. No Rio de Janeiro, a 'Célula Urbana' é uma tentativa de dinamizar a relação favela-cidade.

<sup>4</sup> Neste período são produzidos vários trabalhos acadêmicos, que apontam a necessidade de uma ação integrada. BUENO (2000) e MARICATO (2001, p. 79) recomendam, por exemplo, que a intervenção em favelas seja executada considerando-a como parte integrante de microbacias hidrográficas que, por sua vez, devem ser adotadas como unidade de planejamento. UEMURA (2000) reforça a importância da integração entre agentes e setores de governo para viabilizar um modelo de gestão de recursos hídricos e articular as estratégias de urbanização de favelas com as de recuperação das microbacias hidrográficas. O trabalho produzido pelo LABHAB (1999) produz recomendações que valorizam a análise e a ação integrada em favelas.

Também no campo da gestão e participação popular, registram-se grandes avanços. São instituídas várias instâncias de participação. No nível da cidade, o OP é institucionalizado em vários municípios e as prioridades de atendimento são estabelecidas por meio de um amplo processo democrático de discussão. Instituem-se fóruns e conselhos de habitação. No nível do núcleo de favela, métodos como o DRUP, desenvolvido pelo município de Santo André, buscam a participação da população, lideranças e moradores, na elaboração e implementação do projeto.

Os instrumentos urbanísticos precursores, elaborados pelos pioneiros, também são aprimorados. A lei de AEIS de Santo André, elaborada em 1991, grandemente inspirada nas ZEIS e PREZEIS de Recife, é revisada em 2001, incorporando novos elementos, como a possibilidade de produção de novas habitações verticalizadas e a destinação de lotes para empreendimentos de comércio e serviços. Na década de 1990, os municípios de Santo André e Diadema instituem áreas vazias como AEIS, garantindo sua destinação para uso habitacional de interesse social.

Também ganha importância o entendimento de que a favela não pode ser tratada apenas como problema habitacional. Busca-se valorizar o desenvolvimento de programas sociais, antes concebidos como 'complementares' à urbanização, como elementos estruturadores de estratégias de inclusão social da população de favelas. Nesse caso, o programa 'Mais Igual', desenvolvido por Santo André, é o exemplo mais importante porque, de fato, institui a organização matricial e promove a integração de programas sociais.<sup>5</sup>

## 6.2. Limitações da política para favelas

Com o aprimoramento das políticas de urbanização de favelas, registram-se avanços inegáveis nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, embora sejam relevantes os resultados alcançados na melhoria das condições de vida, principalmente no tocante aos aspectos de saneamento e saúde, as intervenções não alcançam a abrangência necessária ou nem sempre promovem a integração da favela à cidade e o acesso da população a uma moradia adequada.

O caso de Santo André exemplifica que o município não conseguirá ampliar a escala de intervenção e financiar a urbanização das favelas, a curto e a médio prazo, promovendo uma recuperação urbanística e ambiental adequada. A dimensão que a cidade ilegal (favelas) assume na virada do século, principalmente nas regiões metropolitanas, a complexidade e o alto custo das intervenções, assim como a diminuta capacidade de investimento municipal, não permitem que o governo municipal reaplique soluções de urbanização integrada de favelas (com reassentamento) para o conjunto de assentamentos da cidade. Os outros casos estudados apontam na mesma direção. A abrangência do programa Favela Bairro só foi possível porque houve grande injeção de recursos externos, do BID, e porque se adotaram parâmetros de urbanização que reduziram ao máximo o número de remoções, mesmo que, dessa forma, em muitos projetos a condição de moradia adequada não fosse alcançada. Diadema deixou de solucionar graves problemas ambientais. Recife e Belo Horizonte, cidades pioneiras, não conseguiram tornar abrangente sua intervenção do tipo urbanização integrada.

<sup>5</sup> A 'integração' entra para a agenda internacional. As agências internacionais passam a recomendar ações integradas e, inclusive, a estratégia de combinar a provisão de infra-estrutura com o desenvolvimento de outros programas sociais (BRAKARTZ, 2002).

A análise das políticas apresentadas indica que os governos municipais estão em um impasse. Muitas vezes, diante da necessidade e impossibilidade de tornar abrangente o atendimento, assegurando o acesso a uma 'moradia digna' (adequada) e promovendo a integração da favela à cidade e sua recuperação urbanística ambiental, a maioria das intervenções acaba promovendo a 'urbanização possível'. Por um lado, minimiza-se a precariedade das condições de habitação de enorme parcela da população, mas, por outro, consolidam-se situações precárias.

Os casos estudados mostram que a abrangência de atendimento, e a qualidade que dela resulta na urbanização e na habitação em RMs, dependem, entre outros fatores, da produção e financiamento de novas moradias para a população de favelas e da construção, na prática, de um planejamento e gestão urbana inclusiva. Para tanto, é necessário combinar a intervenção em favelas com programas complementares de produção habitacional e ter a retaguarda de uma política estadual e federal de habitação, contando tanto com a destinação de recursos para a esfera municipal, como com uma política de subsídio para a população de baixa renda.

### **6.2.1. Habitação como eixo da gestão urbana**

A moradia é uma mercadoria especial, que se vincula com a questão fundiária urbana e com a macroeconômica, visto que depende de regulação pública e de subsídios ao financiamento.

É óbvia a importância de articular a política habitacional com o planejamento e gestão urbana. Por um lado, a ampliação da oferta de moradias se relaciona com a ampliação do acesso a terra urbana servida por infra-estrutura e serviços. Depende do estabelecimento de uma política urbana e fundiária que amplie a oferta de terra urbanizada, garantindo o uso social do espaço urbano e combatendo a especulação imobiliária, assim como também do estabelecimento de instrumentos urbanísticos para regular o mercado e promover a moradia social.

Por outro lado, a deterioração das cidades é produto das características excludentes do mercado imobiliário. A falta de alternativas de moradia deteriora a qualidade ambiental urbana. A 'cidade oculta' tem um 'preço oculto', como lembra o 'Projeto Moradia' (INSTITUTO CIDADANIA: 2000).

No discurso oficial, muito se fala na articulação da política urbana com a habitacional. Como mencionamos no primeiro capítulo, o Governo FHC reconhece a necessidade de integrar as políticas de habitação, saneamento, desenvolvimento urbano e transporte. As agências internacionais também passaram a recomendar a reforma das políticas urbanas municipais como estratégia para "prevenir a proliferação de assentamentos informais".<sup>6</sup> Os governos municipais, principalmente os administrados por partidos de esquerda, também anunciaram maior articulação das políticas de habitação e urbana. E embora só recentemente o Estatuto da Cidade tenha sido aprovado, muito pouco se avançou nesta direção.

<sup>6</sup> Ver BRAKARZ (2002), BID (1995) e BANCO MUNDIAL (1993).



Mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, muitos municípios estabeleceram instrumentos para a regularização fundiária, como as ZEIS e CDRU. Como mencionado no capítulo 3, desde o início da década de 1980, alguns municípios criaram padrões urbanísticos especiais de parcelamento, assim como modelos participativos de gestão. No entanto, o aprimoramento deste referencial de regulamentação urbanística não foi acompanhado pela instituição de outros mecanismos e instrumentos que efetivamente interferissem no mercado de terras, para ampliar sua oferta e conter sua valorização. Ou seja, conseguimos estabelecer um arcabouço jurídico-institucional para consolidar e regularizar a cidade ilegal, mas não para alterar a lógica de sua formação.

Os casos de Recife e Santo André são exemplos de que só recentemente os governos municipais têm buscado, na prática, maior articulação das políticas de habitação e desenvolvimento urbano.

De fato, há muito atraso na articulação dessas políticas. Por exemplo, acontece de importantes instrumentos urbanísticos chegarem a cidades em regiões metropolitanas que já não possuem um estoque expressivo de terras públicas e particulares e têm grande parte de suas áreas ambientalmente sensíveis ocupadas e deterioradas. É preciso romper a distância entre o discurso e a prática para construir uma política urbana inclusiva e colocar a habitação como eixo central da política e gestão urbana, como lembra MARICATO (2001).

#### **6.2.2. Produção de novas moradias**

Até a década de 1980, a erradicação foi a principal linha de atuação em favelas. Muitos desses casos viabilizaram a desocupação de áreas centrais valorizadas e de interesse de apropriação pelo setor imobiliário, como ocorreu, por exemplo, nas cidades de Recife, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A maioria da população removida acabou formando novas favelas nos morros e nas periferias das cidades.

Tornaram-se conhecidos os impactos negativos dos programas de remoção compulsória. Vários estudos nacionais e internacionais registraram o fracasso das alternativas de erradicação mediante a transferência das famílias para loteamentos e conjuntos habitacionais construídos na periferia das cidades. VALLADARES (1978) relatou o fracasso dos projetos de remoção no Rio de Janeiro, nas décadas de 1960 e 1970. O BANCO MUNDIAL (1983) elaborou e divulgou várias avaliações de processos de remoção e concluiu que os 'produtos' financiados eram caros e inacessíveis à população de menor renda, e as alternativas oferecidas muitas vezes acentuaram a segregação espacial da população.

Como mencionado antes, o fracasso das experiências de erradicação, somado ao espantoso crescimento das favelas, não deixou para os governos a não ser a alternativa de consolidar a ocupação de favelas. A 'urbanização', respeitando a tipicidade de ocupação, firmou-se como alternativa de intervenção e a remoção passou a ser 'repudiada' e associada a impactos negativos pela maioria dos governos e organismos internacionais. Além disso, a 'urbanização' se teria transformado em alternativa para 'escapar' da distorção concernente à relação renda *versus* preço da habitação.

Na agenda dos anos 1990, a produção ou a melhoria habitacional não são consideradas uma questão central nos programas de urbanização de favelas. O Governo Federal, em publicação que orienta os municípios na elaboração de políticas municipais de habitação, não cita a recuperação ou produção habitacional como componente de Programas de Urbanização de Assentamentos (BRASIL, 2001: 56-60). E, na seção que trata da produção de conjuntos habitacionais, afirma que essa solução é inviável para o atendimento à população de menor renda (zero a cinco salários mínimos), ou seja, não atende a população de favelas.

O Favela Bairro, o programa municipal brasileiro de urbanização de favelas de maior abrangência, anuncia que, na urbanização de favelas, “trata-se de construir a cidade onde já existe habitação”. Os governos anunciam com veemência que a proposta não é de remoção, mas de consolidação, respeitando a tipicidade de ocupação.

O Governo Federal (BRASIL, 2001: 47), assim como as agências internacionais, (BRAKARZ, 2002: 38), sugere a redução dos padrões de parcelamento do solo como medida para evitar a remoção e produção de novas moradias. Como vimos nos capítulos anteriores, essa medida foi tomada por vários municípios em RMs, desde o início da década de 1980. Para PONTUAL (2000: 11), chegou-se até mesmo à definição de “padrões mínimos exagerados”. Além disso, o adensamento das favelas e a formação de novos núcleos em áreas cada vez mais impróprias à ocupação aumenta a necessidade de remoção e verticalização. Promover a urbanização de favelas, mesmo com a adoção de padrões urbanísticos mínimos, implica um percentual cada vez maior de remoção e reassentamento. Como vimos, em cidades como Santo André, Recife, Belo Horizonte, esse percentual pode chegar próximo a 30% da população total de favelas. E ressalta-se que muitos municípios que apresentam população de favelas não possuem diagnóstico do percentual de remoção necessário.

Evidentemente, a necessidade de remoção de parcela da população de favelas, além de provocar impacto social, aumenta o custo de urbanização e da recuperação.

Entre os argumentos utilizados para defender a urbanização de favelas, está o fato de a urbanização ser considerada “inúmeras vezes mais barata” que a produção de novas moradias. Outros argumentos são a preservação do investimento já realizado pela população de favelas na construção de moradias e, muitas vezes, na infra-estrutura, a fixação da população em áreas próximas ao local de trabalho e já equipadas (equipamentos urbanos) e a impossibilidade de a população financiar produtos mais caros, como uma habitação pronta.

Não há dúvida da importância de preservar a localização da população mais próxima aos centros de trabalho e da cidade, assim como de reconhecer o investimento já realizado por ela, mas não há estudos conclusivos que apontem quanto custa urbanizar favelas no contexto das cidades metropolitanas. Cabe ressaltar que não estou me referindo a um projeto específico, mas a um conjunto de favelas existentes em regiões metropolitanas, com solução dos complexos problemas ambientais, geotécnicos e de drenagem, incorporando também os custos operacionais, de manutenção urbana e de produção habitacional, inclusive com disponibilização de terra.

Os governos não dispõem de levantamento e sistematização de informações e os estudos acadêmicos têm dado pouca atenção à questão; muitos sequer incorporam os custos operacionais e de produção habitacional quando apresentam os custos de urbanização. Além disso, lembramos que o custo de uma política de urbanização de favelas depende, entre outros fatores, dos parâmetros de urbanização adotados, característica dos sítios, preço e disponibilidade de terra, fatores que se diferenciam de uma cidade para outra e de um programa para outro.

No entanto, há indícios de que a urbanização nem sempre é “inúmeras vezes mais barata” que a produção de novas moradias, quando incorporamos todos os custos envolvidos na urbanização e decorrentes dela. Dependendo da complexidade da intervenção, dos parâmetros de urbanização e do grau de adensamento, o custo da urbanização de favelas se aproxima do custo de produção de novas moradias, como é o caso da favela Sacadura Cabral, urbanizada pelo governo municipal de Santo André, e do complexo Jardim Santo André, que vem sendo urbanizado pelo governo do Estado de São Paulo, ambos apresentados no capítulo 5.

Os estudos apresentados neste trabalho revelam que não se pode subestimar a importância e o peso da remoção no financiamento e formato das políticas de urbanização de favelas. A Tabela 21 apresenta informações de diversos programas e, apesar de os levantamentos não incorporarem a totalidade de custos e serem diferentes as formas de apropriação destes, elas são fortes indicadores de que o custo da produção habitacional é aproximadamente igual, se não superior, ao custo da urbanização de favelas, que incorpora os custos de provisão de infra-estrutura e equipamentos. Os custos com a produção de novas moradias (remoção) representam cerca de 68% do custo total de urbanização em Recife, 48% no caso do programa Guarapiranga em São Paulo e 46% no caso do PIIS em Santo André.

**Tabela 21.**  
**Custo de Urbanização e Remoção**

PROGRAMA	n.º de favelas	n.º de famílias	Remoção	Custo Infra-estrutura	Custo produção habitacional/reassentamento
			%	%	%
Santo André <sup>1</sup>	139	30.000	31,0	35,0	65,0
PIIS - UI SANTO ANDRÉ <sup>2, 3</sup>	4	3.700	14,0	54,0	46,0
Programa Guarapiranga - São Paulo	11	6.168	21,0 <sup>4</sup>	52,0	48,0 <sup>5</sup>
PREZEIS (ZEIS com COMUL e projeto) Recife	17	8.136	32,0	31,5	68,5
Favela Bairro/PROAP I - Rio de Janeiro	54	56.551	-	89,0	11,0

<sup>1</sup> Considerando o total dos núcleos de favelas consolidáveis e não consolidáveis e o complexo Jardim Santo André. Inclui urbanização e produção de novas moradias

<sup>2</sup> fonte (IPT, 2002)

<sup>3</sup> Referente 2.990 famílias, excluindo setor B da Tamarutaca

<sup>4</sup> Dado retirado de UEMURA (2000) referente até maio de 2000

<sup>5</sup> Excluindo custo referente a atividade operacional

Os casos de Santo André e Recife, entre outros, ilustram que a remoção é um dos principais gargalos da urbanização. Os municípios não conseguem equacionar o financiamento dessa remoção e, conseqüentemente, deixam de promover a ‘urbanização qualificada’ (urbanização integrada).

Embora o saneamento seja um 'direito social mínimo', ele não pode continuar sendo considerado a única questão central em programas de urbanização que buscam integrar a favela à cidade e promover a inclusão social. O peso da remoção e da produção de novas moradias para viabilizar a urbanização, assim como a baixa qualidade da moradia que resulta dos processos de urbanização, são indicadores de que nas RMs não se trata apenas de 'levar a cidade aonde já tem moradia'. Será necessário combinar os programas de urbanização com programas complementares de produção de novas moradias e priorizar ações de assessoria técnica à autoconstrução de moradias, além de ações de manutenção e controle urbano.

Apesar da relevância desses fatos, vários programas e linhas de financiamento nacionais e internacionais continuam tratando a favela apenas como problema 'social' e de saneamento. Analisamos no primeiro capítulo que os programas federais Habitar Brasil/BID e Habitar Brasil fixam limites de financiamento por família que não permitem dar solução às favelas 'não-consolidáveis' nem permitem, em RMs, otimizar os escassos vazios urbanos, uma vez que não financiam valores correspondentes à construção de unidades habitacionais verticalizadas. No Rio de Janeiro, o BID e o PCRJ fixaram um percentual de financiamento destinado a reassentamento menor que o necessário e a estratégia de intervenção se adaptou às condições de financiamento acordadas.

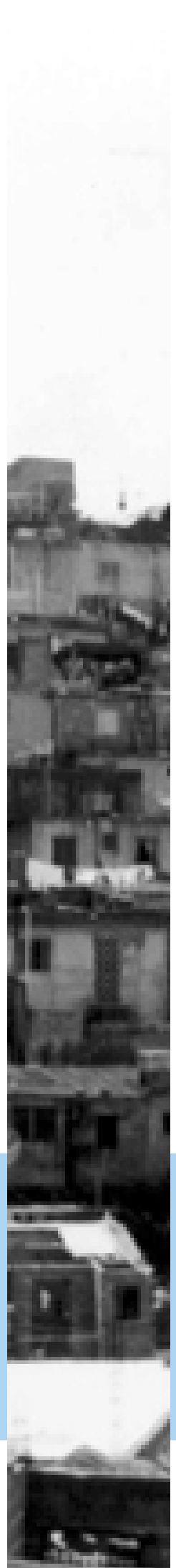
Os governos tendem a consolidar a favela tal como está, sem definição de parcelamento ou adoção de lote mínimo ou, ainda, sem a eliminação de situações ambientalmente inadequadas. Essa opção, muitas vezes, dificulta a realização da regularização e manutenção urbana e compromete a qualidade de vida da população de favelas e da população da cidade como um todo. No Rio de Janeiro, a urbanização resulta, em alguns casos, em lotes menores que 20 m<sup>2</sup> e habitações que distam mais de 250 m de uma rua de veículos. São muitas as habitações insalubres, edificadas antes da urbanização, e que assim permaneceram. Em Diadema, para tornar o atendimento abrangente sem promover a remoção de famílias, consolidaram-se situações inadequadas de moradia, manteve-se a ocupação de áreas impróprias, o que resultou, em alguns casos, no comprometimento da qualidade ambiental da cidade e do bairro. Nos moldes em que a urbanização de favelas vem sendo desenvolvida, ainda não podemos afirmar que a urbanização resulte sempre em moradias dignas (adequadas) e integradas à cidade.

Para intervir nas favelas a fim de melhorar tanto a qualidade de vida de seus moradores, como também a do restante da cidade, é necessário que se realizem diagnósticos completos e integrados (interdisciplinares) do conjunto das favelas existentes. O diagnóstico deve apontar o que urbanizar, como urbanizar, e o que consolidar e regularizar. Os projetos devem combinar os aspectos sociais e de habitação (domicílio) com os aspectos de drenagem, meio ambiente, estrutura urbana, regularização fundiária. Esse diagnóstico pode apontar alternativas de intervenção e orientar a tomada de decisão, que deve também ser resultado de uma análise custo-benefício (entendida aqui como custo financeiro, econômico e social –benefício para a população de favelas, como também para a cidade).

A questão da produção habitacional para promover a urbanização traz de volta, de certa forma, a equação renda *versus* custo de habitação. Na maioria das RMs, não bastará reduzir os padrões de parcelamento e edificação. Ou teremos de produzir habitação para um segmento da população que não tem renda suficiente para arcar com seu financiamento (no estilo *cost-recovery*), ou teremos de permitir que as favelas se consolidem (quase) como estão, implicando que nem sempre estaremos garantindo o acesso a uma moradia adequada, nem promovendo a integração da favela ao bairro ou, ainda, recuperando ambientalmente a cidade.

Tanto para promover a urbanização das favelas existentes como para evitar seu crescimento, faz-se necessário ampliar o acesso ao mercado residencial legal, que é restrito a uma pequena parcela da população, e promover na prática o planejamento e gestão urbana inclusiva.

**Bibliografía**  
**Iconografía**  
**Listas**



### Livro

ABRAMO, P. *A dinâmica do mercado imobiliário e a mobilidade residencial nas favelas do Rio de Janeiro: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1999. Relatório de Pesquisa.

\_\_\_\_\_. *Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial, e mercado imobiliário*. IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, v. 3, 2001.

ABREU, M. de A. *Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro*. Revista Espaço e Debates. São Paulo, n.º 37, ano XIV, NERU, 1994.

ABUJAMRA, W. *A realidade sobre o problema Favela*. São Paulo: Bentivegna Editora, 1967.

AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs). *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP, 1995 a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. (orgs). *A Federação em perspectivas: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995b.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC. *Caderno de Pesquisa 1*. Santo André, nov. 1999.

\_\_\_\_\_. *Caderno de Pesquisa 2*. Santo André, fev. 2000.

\_\_\_\_\_. *Caderno de Pesquisa 3*. Santo André, set. 2001.

AGHÓN, G. *Descentralization Fiscal em América Latina: Algumas experiências*. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA P. L. B. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALMEIDA, M. *Urbanização de Favelas em Diadema, no período de 1983 a 1988*. 1994. Dissertação de Mestrado – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALMEIDA, M. H. T. *Federalismo e Políticas Sociais*. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-41

ANDRADE, L. A.G. ; AZEVEDO, S. de. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ANDRADE, N. S. de. *Três momentos cariocas de atuação em projetos para favelas*. 2000. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ARRETCHE, M. T. . *A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem*. Revista Espaço e Debates. São Paulo, v. 39, NERU, 1996a. p. 75-85.

\_\_\_\_\_. *Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional*. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

AZEVEDO, A. T. de. *A Vila Teimosinho revisitada: um olhar sobre o mercado imobiliário informal em uma zona de especial interesse social na cidade de Recife*. 2000. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

AZEVEDO, S de. *A Crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: AZEVEDO, S de.; RIBEIRO, L. C de Q. *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996a.

\_\_\_\_\_. RIBEIRO, L. C de Q (org.). *A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*. In: AZEVEDO, S de.; RIBEIRO, L. C de Q. *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996a.

BAGNARIOLLI JR, I. *Política Urbana e Habitacional no Brasil e o Município e Santo André*. 1999. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BALTRUSIS, N. *A dinâmica no mercado imobiliário informal na Região Metropolitana de São Paulo: um estado de caso nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. 2000. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas.

BANCO MUNDIAL. *Learning by doing. World Bank lending for urban development, 1972 – 1982*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1983.

\_\_\_\_\_. *Urban Policy and Economic Development. An agenda for the 1990s*. Washington D.C.: 1991.

\_\_\_\_\_. *Housing: Enabling Markets to Work . Word Bank Policy Paper*. Washington D.C.: 1992.



- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO – CHISAM. *Metas alcançadas e novos objetivos do programa*. Brasília, DF: 1971.
- BEDE, M. C. ; PINHO, E. A. *PRO-FAVELA – Uma experiência de Legislação de Área de Interesse Social*. Belo Horizonte: Cidade Editora, 1995.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura da Cidade. *Plano Global Específico – Trabalho pela Qualidade de Vida em Belo Horizonte*. Belo Horizonte, PCBH, 1999
- \_\_\_\_\_. *URBEL. Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção nas Zonas de Especial Interesse Social*. Belo Horizonte, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Balanço da Política Municipal de Habitação*. Belo Horizonte, PCBH, 2001.
- BLANCO JR, C. *Erradicar inovar urbanizar: políticas públicas para favela*. 1998. Trabalho de Graduação Interdisciplinar – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BLANK, G. *Brás de Pina – experiência de urbanização de favela*. In: VALLADARES, L. P. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- BOLAFFI, G. *A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. Cadernos do CEBRAP n.º 27. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- \_\_\_\_\_.; ROLNIK, R. *A periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*. In: MARICATO, E. (org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979. p. 117-155.
- BOTLER, M.; DINIZ, F. *PREZEIS: reflexões acerca de um instrumento de reforma urbana*. Boletim ANSUR. Brasília: ago. 1993.
- \_\_\_\_\_. MARINHO G. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. Revista PÓLIS. São Paulo, n.º 29, 1997.
- BRAKARZ, J. *Cidades para todos: a experiência recente com programas de melhoramentos de bairros*. Washington, D.C.: BID, 2002.
- BREMAEKER, E. J. F. *O papel do município na Política Habitacional. Série Estudos Especiais*. IBAM. Rio de Janeiro, n.º 32, jun.º 2001.
- BUENO, L. M. de M. *O saneamento a urbanização de São Paulo*. 1994. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Política Habitacional e Favelas*. São Paulo, FAU-USP, 1998. Trabalho programado.

\_\_\_\_\_. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização de favela*. 2000. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, 1977.

\_\_\_\_\_. *Questão Regional e Urbanização Desenvolvimento Econômico após 1930*. VI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais...*, v. 02, 1988.

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Editora da UNICAMP, FAPESP, 1995.

CARDOSO, A. L. R. *O Programa Favela Bairro – uma avaliação*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. *Mercado Imobiliário e segregação: A cidade do Rio de Janeiro* IN: . RIBEIRO L.C. de Q. (org) *O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Editora Revan, 2000, Rio de Janeiro. p.319-350

\_\_\_\_\_. RIBEIRO, L. C. de Q. (coord). *A Municipalização das políticas habitacionais: Uma avaliação da experiência recente (1993 –1996)*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

CARVALHO, C.S; ROCHA, R. F.; MORETTI, R. S.; SAMORA P.R. *Procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.

CASTRO, C. M. P. de. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*.1999. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAVALLIERI, F. *Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana*. In: RIBEIRO, L.C. de Q.; SANTOS JR., O.A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 373-402

\_\_\_\_\_. *El programa Favela Bairro de Rio de Janeiro: Integracion e inclusion social*. 2000. Monografia.

CITIES ALLIANCE. *Cities Alliance for Cities without slums – Actions Plan*. Washington D.C., 1999.

CHERKEZIAN, H.; BOLAFFI, G. *Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil*. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n.º 50, 1998. p 125-148.

COCCO, G; SILVA, G. S. *A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a Agenda Regional e a Ação Territorial*. Relatório produzido para a Agência de Desenvolvimento Regional de Desenvolvimento do Grande ABC e UNCHS. Santo André, jul. 2001.

DANIEL, C. A. *Internacionalização, integração e o papel das cidades. Notas sobre o caso do Grande ABC, São Paulo*. Cidade, cidadania e integração. Comissão parlamentar conjunta do Mercosul e Instituto Friedrich Naumann, 1997. p. 75-85.

- \_\_\_\_\_. *As ações do governo andreense: uma releitura*. Santo André, 1998. Monografia.
- \_\_\_\_\_. *Governança Urbana Inclusiva em Santo André: O Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Inclusive urban governance in Santo André: The Integrated Program aimed at Social Inclusion*. The UM Chronicle – Edição Especial Estambul + 5, jun. 2001.
- DENALDI, R. *Local Government and Community participation in Diadema*. TRIALOG, Alemanha n.º 46, 1995. p. 26-29.
- \_\_\_\_\_. *Viable Self-management: The FUNACOM Housing Programme of the São Paulo Municipality*. HABITAT INTERNATIONAL, Inglaterra, v. 21, Elsevier Science, 1997. p. 213-227.
- \_\_\_\_\_. *Urbanização de Favelas em Diadema*. São Paulo, FAU-USP, 1999a. Monografia.
- \_\_\_\_\_. *Terciário, favela e cidade: limites e potencial das políticas de geração de renda nas favelas*. São Paulo, FAU-USP, 1999b. Monografia.
- \_\_\_\_\_. *Favelas no Grande ABC: Crescimento e balanço das intervenções*. Santo André, UniABC, 2000a. Relatório de Pesquisa.
- \_\_\_\_\_. *Desafios para Intervir num cenário de exclusão*. In: SANTO ANDRÉ/LABHAB. *Política habitacional da Prefeitura Municipal de Santo André 1997-2000. Intervenções num cenário de exclusão social*. LABHAB-FAUUSP, Santo André, 2000b.
- \_\_\_\_\_. *Santo André: urbanização, urbanismo e favelas*. Santo André, 2001. Monografia.
- \_\_\_\_\_. BAGNARIOLLI JR, I.; KILNK, J. *Constructing an Alternative Housing Policy at the Local Level. The case of Diadema, Greater São Paulo*. Open Housing International, Inglaterra, v. 22, n.º 03, 1997.
- \_\_\_\_\_. DIAS, G. S. *Limites da regularização fundiária: A experiência de Santo André*. Santo André, Prefeitura de Santo André, 2002. Monografia.
- \_\_\_\_\_.; ERVILHA, T.; SANTOS, C.D. *Avaliação e monitoramento dos serviços de infraestrutura em favelas em Santo André*. Santo André 2002. Monografia.
- \_\_\_\_\_. OLIVEIRA, M. G. *Community Participation in Relocation Programs: The case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – Brazil*. Open Housing International v. 24. Munich – Mumbai, 1999.
- \_\_\_\_\_. SAMPAIO, C.; GÓIS, W. *Urbanização de Favelas em Santo André: Intervenções num cenário de exclusão social*. ENCONTRO INTERNACIONAL DEMOCRACIA, IGUALDADE E QUALIDADE DE VIDA – O DESAFIO PARA AS CIDADES NO SÉCULO XXI. Belém, 2001. FORUM AMÉRICA LATINA HABITAR 2001. Salvador, 2001. Trabalho apresentado.
- \_\_\_\_\_. SPERTINI, S. S. *As possibilidades efetivas de regularização fundiária em favelas*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais...* Campinas: FAU-PUC, 2000.

- DENIZO, V. *Ação em favela no contexto da Política Habitacional do Estado*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.
- DIADEMA. Prefeitura Municipal. *Sumário de dados Sócio-econômicos 1995 – Primeiros Resultados*. Diadema, 1995.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Urbanização em Diadema. Um processo de construção da cidadania*. Diadema, 1995.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 93/96*. Diadema, dez. 1996a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Integração e Cidadania*. Diadema, 1996b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Departamento de Habitação. *Informações sobre as favelas*. Diadema, 1999.
- DIAGONAL - Diagonal Urbana Consultoria. *Diagnóstico Sacadura Cabral – Relatório Módulo 01*. Santo André, 1998.
- DINIZ, C. C. *Impactos territoriais da Reestruturação produtiva*. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *O Futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 1995. p.21-59.
- DUPAS, G. *A lógica da economia global e a exclusão social*. Estudos Avançados v. 12, n.º 34. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, 1998. p. 121-159.
- EMPLASA. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo. *Plano Metropolitano de Grande São Paulo 1994/2010*. São Paulo: EMLASA, 1994.
- ESQUIVEL, S.R. *Diadema: sua história*. São Paulo: João Scortecci, 1988.
- FERNANDES, E. (org.) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1998. In: FERNANDES, E. *A Regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte*, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998. p. 133–167.
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. Cadernos do IPPUR. Rio de Janeiro, v. XV, n.º 1, 2001. p. 9-38.
- \_\_\_\_\_. PINHO, E. *Regularização fundiária em favelas*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998. p. 67-102.
- FINEP/GAP – Financiadora de Estudos e Projetos/Grupo de Arquitetura e Planejamento. *Habitação Popular: Inventário da ação governamental*. São Paulo: Projeto, 1985.
- FIORI, J. L. *O federalismo diante do desafio da globalização*. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org.) *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*, São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.
- \_\_\_\_\_. et al. *Transforming Cities – Design in the favelas of Rio de Janeiro*. Housing Architectural Association & RFRJ, 2001.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo, Bomtempo Editora, 2001.
- FREIRE, V. et al. *O PREZEIS: Construção de um processo descentralizador no contexto das políticas públicas*. Recife, UFPE. 1998. Monografia.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: 1995.

\_\_\_\_\_. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte: 2001.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Estudo de normas legais de edificação e urbanismo adequado às áreas de assentamento subnormais ou de baixa renda*. Rio de Janeiro: BNH/DEPEA, 1982.

\_\_\_\_\_. *Normas legais de edificações e urbanismo em favelas*. São Paulo: FPFL/CEPAM, 1983.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. *PCV-90 Pesquisa de Condições de Vida na RMSP 1990*. São Paulo: SEADE, 1992.

\_\_\_\_\_. *PCV-98 - Viver em São Paulo. Primeiros Resultados da Pesquisa de Condições de Vida na RMSP e no Interior Paulista 1998*. São Paulo: SEADE, 1999.

\_\_\_\_\_. PED Pesquisa Emprego e Desemprego, São Paulo. <<http://www.seade.gov.br>>

GARCIA, R. C. *Descentralização: Um processo a ser acompanhado e avaliado*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

GOMIDE, R. M.; TANAKA, M. M. S. *A política heterodoxa de habitação popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS*. Cadernos de Pesquisa do LAP n.º 22, nov./dez. 1997. São Paulo, FAU-USP, 1997.

GUIMARAES, B. M. *As vilas favelas em Belo Horizonte: O desafio dos números*. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2000.

HEREDA, J. F. *Quando a lama virou terra – o caso da urbanização de Alagados*. 1991. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. KARAZAWA, N.O. S.; KLINK, J.; BALTRUSIS, N.O. *O Impacto das AEIS no Mercado Imobiliário de Diadema*. ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R (org.). *Instrumentos Urbanísticos Contra a Exclusão Social*. São Paulo: PÓLIS, n.º 29, 1997.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. *Avaliação institucional do Programa Favela-bairro: a vertente do poder público*. Rio de Janeiro: FINEP/SMHRJ, 1996.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2ª ed., 2000.

IPT/FINEP – Instituto de Pesquisas Tecnológicas/Financiadora de Estudos e Projetos. *Urbanização de favelas: análise de experiências e proposição de recomendações para elaboração de projetos de reordenamento físico*. Relatório IPT/DEES N. 45.516/00. São Paulo, maio 2000. Relatório parcial.

JACOBI, P. *Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontando para o debate*. Lua Nova. São Paulo, n.º 20, 1990.

KAYANO, J. (org.). *Evolução da Qualidade de vida nos municípios Brasileiros – 1983-1992*. São Paulo: PÓLIS, 1994.

- KLEIMAN, M. *Constituição de uma metodologia de avaliação do impacto das redes de infra-estrutura no âmbito do programa Favela-Bairro através da construção de indicadores qualitativos*. Rio de Janeiro, IPPUR – UFRJ, 1998.
- KLINK, J. *Estabilização, Descentralização e Políticas Sociais: Dilemas no Padrão de Financiamento das Cidades Brasileiras*. São Paulo, FAU-USP, 1998. Trabalho programado.
- \_\_\_\_\_. *A Cidade-Região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Towards an urban agenda from a city perspective. Revisiting the dialectics between international donors, finance and urban development*. INTERNATIONAL EXPERT MEETING - URBAN POVERTY, CIVIL SOCIETY ORGANIZATION AND LOCAL GOVERNANCE. Cairo, 2002. Trabalho apresentado. Mimeo.
- KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana*. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1979.
- KRAHENBUHL, L. A. S. *Habitação de interesse social e formas de acesso à moradia*. São Paulo, 2002. Relatório contratado pela CEF-FINATEC.
- LABHAB – FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. *Parâmetros Técnicos para a urbanização de favelas*. São Paulo, 1998. Relatório da 1ª. fase.
- LAGO, L. C. *O que há de novo na clássica dualidade núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro*. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org). *O Futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/ FASE, 2000. p. 207-222.
- LANGENBUCH, J. R. *A Estruturação da Grande São Paulo*. 1979.
- LARANGEIRA, A. *Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS*. Rio de Janeiro, IBAM, 2002. Relatório.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LEME, M. C. da S. *A Formação do pensamento urbanístico, em São Paulo, no início do século XX*. Revista Espaço e Debates. São Paulo, n.º 34, NERU, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A Formação do urbanismo como disciplina e profissão: São Paulo na primeira metade do século XX*. In: RIBEIRO L.C.; PECHMAN R. (org.) *Cidade Povo e Nação. Gênese do Urbanismo Moderno. Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: 1996.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *Urbanismo no Brasil 1895 – 1965*. São Paulo: Nobel/ FUPAM, 1999.
- LIMA, D. *Tombo de 34% desde 94*. REVISTA LIVRE MERCADO. Santo André, ed. 157, ano XIII, out. 2002.
- LIVRE MERCADO. *Diadema 16 anos depois. Nossa Republica Socialista*. Santo André, ed.109, abr. 1999. p. 31-34

- MAGALHÃES, S. *Sobre a cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro*. São Paulo: Pro Editores, 2002.
- MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da Cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta*. In: RIBEIRO, L.C. de Q.; SANTOS JR., O.A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-326
- \_\_\_\_\_. *Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Habitat II: Polêmicas e controvérsias*. Revista Espaços e Debates. São Paulo, n.º 39, Ano XVI, 1996b. p.116–119.
- \_\_\_\_\_. *Enfrentando os Desafios. A política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992*. 1997. Dissertação de Livre Docência - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Política urbana e de habitação social*. Praga: estudos marxistas. São Paulo, v.6 , HUCITEC, 1998a. p. 67-78.
- \_\_\_\_\_. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual Editora, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil*. In: ARANTES O.; VAINER C.; MARICATO E. *A Cidade do pensamento único Desmanchando consensos*. São Paulo: Vozes, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. Revista Perspectiva. São Paulo, v.14, n.º04, Fundação SEADE, dez. 2000b.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. et al. Preço de desapropriação de terras: limites as políticas publicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias publicas em São Paulo. SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais...* Campinas: FAU-PUC, 2000.
- MARINHO, G. *10 anos de PREZEIS. Uma política inovadora de Urbanização no Recife*. Recife: FASE-NE/ETAPAS/Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, 1999.
- MARQUES, E. O. *Política de Habitação - Desafios do País e as ações do Governo Federal*. MPO/SPU-Diretoria de Habitação. Ofício Circular n.º 1776/97, Brasília, 1997.
- MARTINS, J. S. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- MAUTNER Y. *A periferia como fronteira para a expansão do capital*. IN: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 245-260.

- McCALLUM, D. *Comments on housing policy, programme, and project*. Rotterdam: IHS, 1992.
- MEDEIROS, T. M. *Urbanização das favelas cariocas: O programa Bairrinho na Vila Pereira da Silva*. 1999. Dissertação de Mestrado - IPPUR – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. M. P. *A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980 a 1992*. In: AFFONSO, R. B.A.; SILVA, P. L.B. (orgs) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 41 –107
- MELLO, K.; CAVENDISH, L.; DOURADO, V. *Abordagem e método nos processos de urbanização de áreas degradadas*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL. *Anais...* Belo Horizonte, set. 1995.
- MEYER, R. M. P. *Metrópole e Urbanismo São Paulo Anos 50*. 1991. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MINDRISZ, M. P. *Política Habitacional e Habitação Popular: análise do caso do município de Santo André*. 1981. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
- MORAES, D. A. de. *Breves apontamentos sobre o PREZEIS: obstáculos e desafios para o aperfeiçoamento de canais de participação*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais...* Campinas: FAU-PUC, 2000.
- MORETTI, R. de S. *Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração*. São Paulo: IPT, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Urbanização em áreas de interesse ambiental*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais...* Campinas: FAU-PUC, 2000.
- NARAYAN, D. et al. *Can anyone hear us? Voices of the poor*. New York: Oxford University Press, 2000.
- NIENTED, P; PAIVA, A.; KLINK, J., *Urban government and economic restructuring. The cases of Caracas and the São Paulo Region*.<sup>o</sup> Rotterdam: Institute for Housing and Urban Development Studies, 1998.
- OLIVEIRA, A. de; DUARTE, S. L. *Modelos de gestão urbana: o caso do município de Santo André*. 2000. Monografia.
- OLIVEIRA, F. de. *Crítica à Razão Dualista*. Revista CEBRAP. São Paulo, n.º 01, Brasiliense, out. 1972.
- \_\_\_\_\_. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Editor Graal, 1989.
- \_\_\_\_\_. *A crise da federação: da oligarquia à globalização*. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org.) *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*, São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.
- \_\_\_\_\_. *Os direitos do anti valor. A economia da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- PARISSE, L. *Favelas no Rio de Janeiro - evolução sentido*. Caderno do CENPHA 5, Rio de Janeiro, 1969.



- PAULA, R. T. A. de. *Crescimento populacional de Santo André 1991 – 2000*. Santo André, PSA, 2001.
- PASSARELLI, S. H. *O Diálogo entre o Trem e a Cidade. O caso de Santo André*. 1994. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PEQUENO, L. R. B. *Desenvolvimento e degradação no espaço intra-urbano de Fortaleza*. 2001. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PERLMAN, J. E. *O Mito da Marginalidade - Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- PONTUAL, R. D. *O Programa HABITAR BRASIL/BID: Novo enfoque para a questão da subnormalidade habitacional*. 1ER. ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE EXPERIÊNCIAS EM MEJORAMIENTO DE BARRIOS. Brasília, 2000. Trabalho apresentado.
- RAMIREZ, R. et al. *The commodification of self-help housing and state intervention: Household experiences in the Barrios of Caracas*. In: MATHEY, K (org.) *Beyond self-help housing*. Munchen – Mansell, Londres e Nova York, 1992.
- RECIFE. Empresa de Urbanização. *Cadastro das zonas especiais de interesse social – ZEIS com COMUL instalada*. Recife, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Informações Gerais – Áreas ZEIS*. Recife, 2001.
- RECIFE. Prefeitura.; FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *Análise da produção habitacional de interesse social e do quadro normativo do Recife e Diagnóstico das condições de moradia da população de baixa renda*. Recife, 2001.
- REIS FILHO, N. G. *Algumas experiências urbanísticas no início da República: 1890-1920*. Caderno de Pesquisas do LAP. São Paulo, nº 01, 1994a.
- \_\_\_\_\_. *Habitação popular no Brasil: 1890-1920*. Caderno de Pesquisas do LAP. São Paulo, nº 02, 1994b.
- RESCHKE, A. *Urbanização de favelas e meio ambiente*. ECO RIO 92/FÓRUM GLOBAL DAS ONGs. Rio de Janeiro, 1992. Monografia.
- \_\_\_\_\_. BEDÊ, M. M. C. *Integrando a favela no bairro*. Revista Trajeto nº 04. Santo André, ago. 1992. p. 19-21.
- \_\_\_\_\_. BOLL, A. *Favelas: A Conquista da urbanização e da posse da terra*. Santo André, 1992. Monografia.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (org). *O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva*. Revista Proposta nº 62 ano 22. Rio de Janeiro: FASE, set. 1994. p.5-17.
- \_\_\_\_\_. *O Futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2000.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade. *Favela Bairro - Integração de favelas no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Favela um bairro – propostas metodológicas*. São Paulo: Proeditores, 1996

- \_\_\_\_\_. *Cidade Inteira. A política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PCRJ, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Catálogo das intervenções da política habitacional na cidade do Rio de Janeiro*.
- \_\_\_\_\_. *PROAP-RIO (Contrato N. 042/95)*. Rio de Janeiro, PCRJ, 2001. Relatório Final.
- \_\_\_\_\_. *Célula Urbana de Jacarezinho*. Rio de Janeiro, PCRJ, 2002.
- ROLNIK, R. *Regulação Urbanística e exclusão territorial*. Revista POLIS n.º 32. São Paulo, 1999.
- ROSSETO, R. *Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexão sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda*. 1993. : Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SAMPAIO, M. R. A. de. (org) *Habitação e cidade*. São Paulo: FAU-USP/FAPESP, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Community Organization, Housing Improvements and Income Generation. °A Case Study of "Favelas" in São Paulo, Brazil.*, Habitat Int. Inglaterra, v.18, n.º 04, 1994. p. 81-97.
- SAMPAIO JR, P. de A. *Entre a nação e a barbárie*. 1997. Tese de Doutorado - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- \_\_\_\_\_. *O impasse da formação nacional*. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. In: FIORI, J.L. (org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 415 – 49.
- SANTO ANDRÉ. Prefeitura. *Reconstruindo a Política Habitacional de Santo André*. Santo André, 1997. Relatório.
- \_\_\_\_\_. *Diagnostico de uso e ocupação do solo de Santo André*. Santo André, 1998.
- \_\_\_\_\_. Núcleo São Sebastião. Santo André, PSA, 1999. Relatório.
- \_\_\_\_\_. *Programa Integrado*. Santo André, PSA/NPP, 2000. Relatório apresentado para o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas – Ciclo de Premiação 2000.
- \_\_\_\_\_. *Política Habitacional de Santo André*. Santo André, PSA, 2001. Relatório apresentado para o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas – Ciclo de Premiação 2001a.
- \_\_\_\_\_. *Programa Integrado de Inclusão Social*, Santo André, PSA, 2001b.
- \_\_\_\_\_. *Serviços de Mapeamento, Caracterização Quanto aos Aspectos Físicos e Sócio-Econômicos e Hierarquização dos Assentamentos Subnormais no Municípios de Santo André*. Santo André, abr. 2001c. Relatório.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Geral – PIIS*. Santo André, 2001d. Relatório.
- \_\_\_\_\_. *Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André: PSA, 2002a.

- \_\_\_\_\_. *Programa de Requalificação Habitacional*. Santo André, 2002b. Relatório.
- \_\_\_\_\_. *DRUP – Diagnostico Rápido Urbano Participativo: A experiência do Jjardim Cristiane*. PSA/DEHAB/GDC. Santo André, 2002c. Relatório
- \_\_\_\_\_. *Eixo Tamanduatehy*. Santo André 2002d. Relatório.
- \_\_\_\_\_. CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Diagnóstico - Município de Santo André*. São Paulo/Santo André, CEPAM/PSA, 1999.
- \_\_\_\_\_. CTA - Consultoria Técnica e Avaliações. *Relatório - Pesquisa Socioeconômica em núcleos de favela do município de Santo André*. Santo André, CTA, 1999.
- \_\_\_\_\_. ESCOLA DE GOVERNO E CIDADANIA DO GRANDE ABC. *Indicadores Sociais*. Santo André, 2000. Informações do município de Santo André produzidas para o HABITAT.
- \_\_\_\_\_. LAB-HAB. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. *Política Habitacional da Prefeitura Municipal de Santo André 1997 – 2000. Intervenções num cenário de exclusão social*. São Paulo/Santo André, LABHAB–FAU-USP/PSA, Santo André. 2000.
- \_\_\_\_\_. IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *PIIS*. Santo André, 2002. Relatório.
- \_\_\_\_\_. INPES/IMES - Instituto de Pesquisa do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul. *Levantamento do Perfil das unidades econômicas existentes no entorno das favelas Capuava, Tamarutaca, Sacadura e Quilombo*. São Caetano do Sul/Santo André, INPES/IMES - PSA, 2000a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Levantamento do Perfil das unidades econômicas existentes nas favelas Tamarutaca e Sacadura*. São Caetano do Sul/Santo André, INPES/IMES - PSA, 2000b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Pesquisa de Opinião com moradores do entorno dos núcleos de favela Quilombo, Capuava, Tamarutaca e Sacadura*. São Caetano do Sul/Santo André, INPES/IMES - PSA, 2000c.
- \_\_\_\_\_. MUSEU DE SANTO ANDRÉ. *Santo André Cidade e Imagens*. Santo André: PSA/Museu de Santo André, 1991.
- \_\_\_\_\_. PÓLIS. *Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de Santo André – Segundo Relatório de Atividades*. Santo André, set 2002.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. SEHAB, Assessoria de Legislação e Normalização Técnica. *Empreendimentos habitacionais de interesse social Decreto n.º 31.601*. São Paulo, PMS, 1992.
- SATO, A. K. *Descentralização: um tema complexo*. Texto para discussão n.º 314. Brasília, IPEA, out. 1993.
- SCARAMBONE, S. *Proposta de intervenção em núcleos de favela localizados em área de proteção dos mananciais em Santo André*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.

SCHIFFER, S. R. *São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional*. In: DEAK C.; SCHIFFER S. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/Edusp, 1999.

SILVA, H. M. B. *Terra e Moradia: Que papel para o município?* 1998. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Políticas de habitação e preço da terra*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. *Anais...* Campinas: FAU-PUC, 2000.

SILVA, M. O. da S. *Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SKINNER, R. J.; RODELL, M. J. *People, poverty and shelter. Problems of self help housing in the third world*. Londres/Nova York: Methuen, 1983.

SOUZA, M. T. X. *Relatório de Política Habitacional 1991-1996*. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1997.

SOUZA, S. R. I. *Critérios para avaliação de desempenho da via no projeto de reurbanização de favelas*. 2002. Dissertação de mestrado – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, São Paulo.

SPERTINI, S. S. *Políticas públicas habitacionais e o controle e contenção dos assentamentos em áreas públicas*. Santo André, 2002. Monografia.

SPOSATI, A. *Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania*. Serviço Social & Sociedade. Ano XVIII, n.º 55, nov 1997. p. 9-38.

\_\_\_\_\_. et al. *Diagnostico Participativo Rápido – Metodologia para Projetos de Inclusão Social destinado a UGUE – Unidade de Gestão do Programa APD*. São Paulo: PUC/IEE, jan 2001.

TANAKA, M. M. S. *M.U.D. A vivência da realidade e a prática do fazer: Movimento Universitário de Desfavelamento*. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, v. 06, FAU-USP, 1995.

TASCHNER, S. P. *Moradia da Pobreza: Habitação sem saúde*. 1982. Tese de Doutorado - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. *Favelas: fatos e políticas*. Revista Espaço e Debates. São Paulo, n.º 18, v. 02, ano VI, NERU, 1986.

\_\_\_\_\_. *Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo*. Revista Brasileira de estudos Populacionais. v. 07, n.º 01, jan/jun 1990. p. 7-34.

\_\_\_\_\_. *Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90*. Espaço e Debates. São Paulo, n.º 36, NERU, 1992. p. 77-90.

\_\_\_\_\_. *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas*. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, n.º 18, FAU-USP, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas*. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, n.º 21, FAU-USP, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira*. Revista Sinopses. São Paulo, n.º 28, 1999. p. 48-66.

\_\_\_\_\_. *Favelas em São Paulo – censos, consenso e contra-sensos*. XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2000.

\_\_\_\_\_. *Desenhando Espaços da Pobreza*. 2001. Dissertação de Livre Docência - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. BÓGUS, L. M. M. *Cidade dos anéis: São Paulo*. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org) *O Futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2000. p. 247-280.

\_\_\_\_\_. VÉRAS, M. P. B. *Evolução e mudanças nas favelas paulistas*. Revista Espaços e Debates. São Paulo, n.º 31, 1990. p. 52-71.

UEMURA M. M. Programa de saneamento Ambiental da bacia do Guarapiranga. Alternativa para proteção dos mananciais? 2000. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica, Campinas.

UNCHS. United Nations Center for Human Settlements (HABITAT). *An urbanizing world: Global Report on Human Settlements – 1996*. Nairobi: ONU, 1996.

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

\_\_\_\_\_. (org.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

\_\_\_\_\_. PRETECEILLE, E (coord.) *Restruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca*. In: RIBEIRO, L. C. (org) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2000. p. 375-403.

VAZ, L. F. *Notas sobre o Cabeça de Porco*. Revista Rio de Janeiro. Niterói, jan./abr. 1986.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

\_\_\_\_\_. *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute. São Paulo, 1998.

WERNA, E. *As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento*. Revista Espaço e Debates. São Paulo, n.º 39, NERU, 1996. p 10-22.

## Periódico

FOLHA NOS BAIRROS. Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social. Recife, n.º 20, abr. 1989.

FOLHA NOS BAIRROS. Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social. Recife, n.º 21, maio/jun. 1989.

CORRENTEZA. Boletim Informativo do SEMASA . Ano IV n.º 07, ago/set 1992. Santo André.

### **Manuais e Relatórios Oficiais**

BRASIL. Secretária de Planejamento Urbano. *Relatório de Atividades 1996*. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. *Manual de Instruções do Habitar-Brasil*. Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. *Carta n.º 03 - Ano I*. Brasília, DF, maio 1999.

\_\_\_\_\_. *Carta n.º 04 - Ano I*. Brasília, DF, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. *Política Municipal de Habitação – Orientações para formulação e implementação, Programa Habitar Brasil/BID*. Cadernos do Programa. Brasília, DF, v. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. *Documento de Política Nacional de Habitação – Documento Preliminar*. Brasília, DF, 2002.

### **Legislação**

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Seção 1*. Diário Oficial n.º 09 de 14 de janeiro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Presidência da República. *Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001*. Brasília, DF, 2001.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura. *Lei n.º 1.501 de 27 de outubro de 1959*. Santo André, PSA, 1959.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 5.042 de 1976*. Santo André, PSA, 1976

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 6.864 de 1991*. Santo André, PSA, 1991.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 7.333 de 26 de dezembro de 1995*. Santo André, PSA, 1995.

### **pág. 10**

figura 01. FINEP/GAP, 1985

figura 02. ABREU, 1982

### **pág. 15**

foto 01. acervo PCRJ/IPP

### **pág. 43**

foto 02. Erika de Castro, 2002

foto 03. Rosana Denaldi, 2000

### **pág. 44**

fotos 04 e 05. Rosana Denaldi, 1984/1985

### **pág. 45**

foto 06. Rosana Denaldi, 2000

foto 07. Roberta Simeoni, 2000

### **pág. 46**

fotos 08, 09 e 10. Rosana Denaldi, 2000/2002

foto 11. acervo PMD

### **pág. 47**

foto 12. Rosana Denaldi, 2000

foto 13. Roberta Simeoni, 2000

**pág. 48**

fotos 14, 15, 16, 17 e 18. Rosana Denaldi, 2002

pág. 51

figura 03. HEREDA, 1991

foto 19. HEREDA, 1991

fotos 20 e 21. acervo PMS

foto 22. Cid Blanco Jr, 1998

**pág. 52**

fig. 04. acervo PMSP

fotos 23, 24, 25 e 26. acervo PMSP

**pág. 53**

figura 05. acervo PSA

**pág. 54**

figura 06. acervo PSA

**pág. 55**

figura 07. acervo PSA

**pág. 56**

foto 27. Rosana Denaldi, 2000

foto 28. acervo PSA

fotos 29 e 30. Roberta Simeoni, 2000

**pág. 57**

fotos 31 e 32. acervo PMD

fotos 33 e 34. Roberta Simeoni, 2000

**pág. 58**

fotos, 35, 38, 39, 40 e 41. Roberta Simeoni, 2000

fotos 36 e 37. Rosana Denaldi

**pág. 60**

figuras 08 e 09. acervo PSA

**pág. 61**

figuras 10 e 11. acervo PSA

**pág. 65**

figuras 12, 13, 14 e 15. CARVALHO et al. 2002

**pág. 72**

fotos. 42 e 43. FIX, 2001

**pág. 74**

mapas 01 e 02. Observatório UFPE



**pág. 83**

foto 44. acervo PCR URB

**pág. 85**

mapa 03. Patrícia Bascarol, 2002

**pág. 87**

foto 45. acervo PMD

**pág. 88**

fotos 46, 47 e 48. acervo PMD

**pág. 90**

figuras 16, 17 e 18. acervo PMD

**pág. 91**

figura 19. acervo PMD

**pág. 92**

fotos 49, 50, 51 e 52. acervo PMD

**pág. 94**

foto 53. Rosana Denaldi, 1994

**pág. 95**

fotos 54 e 55. acervo PMD

**pág. 96**

mapa 04. Patrícia Bascarol, 2000

**pág. 107**

foto 56. acervo PMSP

**pág. 108**

fotos 57 e 58. acervo PMSP

**pág. 109**

figura 20. acervo PMSP

fotos 59 e 60. acervo PMSP

**pág. 110**

fotos 61, 62 e 63. PMSP, 2000

**pág. 111**

fotos 64 e 65. PMSP, 2000

**pág. 112**

foto 66. PMSP, 2000

**pág. 113**

mapa 05. PCRJ/IPP

**pág. 116**

fotos 67, 68, 69 e 70. acervo PCRJ/IPP

**pág. 117**

fotos 71, 72 e 73. acervo PCRJ/IPP

**pág. 118**

fotos 74 e 75. acervo PCRJ/IPP

**pág. 119**

figuras 21 e 22. acervo PCRJ/IPP

**pág. 123**

fotos 76 e 77. Rosana Denaldi, 2002

**pág. 126**

figuras 23 e 24. acervo PCRJ/IPP

**pág. 128**

fotos 78, 79 e 80. Rosana Denaldi, 2002

**pág. 129**

figuras 25 e 26. acervo PCRJ/IPP

**pág. 133**

mapa 06. Patrícia Bascarol, 2000

**pág. 138**

mapa 07. Patrícia Bascarol, 2000

**pág. 142**

mapa 08. Patrícia Bascarol, 2000

**pág. 144**

gráficos 01 e 02. PSA/CTA

**pág. 145**

gráfico 03. PSA/CTA

**pág. 149**

foto 81. Rosana Denaldi, 2002

**pág. 155**

fotos 82, 83, 84 e 85. acervo PSA

**pág. 156**

fotos 86, 87, 88, 90 e 91. acervo PSA

**pág. 159**

foto 92. Cid Blanco Jr, 2000

**pág. 160**

fotos 93, 94 e 95. Rosana Denaldi, 2000

foto 96. acervo PSA

**pág. 161**

fotos 97, 98, 99, 100 e 101. acervo PSA

**pág. 162**

figuras 27 e 28. acervo PSA

**pág. 163**

figuras 29 e 30. acervo PSA

**pág. 164**

fotos 102. acervo PSA

**pág. 165**

figura 31. acervo PSA

**pág. 166**

fotos 103, 104, 105 e 106. acervo PSA

**pág. 167**

foto 107. acervo CDHU

**pág. 170**

foto 108. acervo PSA

foto 109. Rosana Denaldi, 2002

**pág. 171**

foto 110. acervo PSA

foto 111 e 112. Rosana Denaldi, 2002

**pág. 173**

figuras 32, 33 e 31. acervo PSA

foto 113. acervo PSA

**pág. 174**

fotos 114, 115, 116 e 117. acervo PSA

**pág. 177**

mapa 09. Patrícia Bascarol, 2000

**pág. 184**

figura 35. acervo PSA

**pág. 185**

fotos 118, 119 e 120. acervo PSA

**pág. 186**

figura 36. acervo PSA

## Lista de tabelas

**tabela 01. (pág. 20)**

Financiamentos habitacionais no sistema Financeiro de Habitação 1973-1997

**tabela 02. (pág. 25)**

Programas com recursos do FGTS 1995-1997

**tabela 03. (pág. 64)**

Alternativas de Urbanização do Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida: custo por família e resultados urbanísticos

**tabela 04. (pág. 77)**

Infra-Estrutura: cobertura nas favelas e conjunto de 35 ZEIS (Recife)

**tabela 05. (pág. 78)**

Urbanização das ZEIS com COMUL em Recife: Investimentos realizados a partir de 1993

**tabela 06. (pág. 80)**

Estimativa de investimento para conclusão da urbanização das ZEIS (com estudos e projetos) de Recife

**tabela 07. (pág. 103)**

Distribuição dos municípios que possuem favelas, programas de urbanização e regularização de assentamentos e órgãos específicos para o setor habitacional, segundo faixas de população

**tabela 08. (pág. 121)**

Favela Bairro - composição dos custos de urbanização

**tabela 09. (pág. 122)**

Custos de Implementação PROAP I - Favela Bairro

**tabela 10. (pág. 139)**

Evolução da população residente em favelas: Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Região do Grande ABC

**tabela 11. (pág. 140)**

Crescimento anual da população residente em Favelas (1980/1996)

**tabela 12. (pág. 140)**

Evolução dos domicílios em favelas: Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Região do Grande ABC

**tabela 13. (pág. 140)**

População em favelas em 2000: Mauá, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Região do ABC

**tabela 14. (pág. 141)**

População total e variação populacional nos conjuntos de setores censitários em Santo André em 1991 e 2000

**tabela 15. (pág. 146)**

Núcleos de favela em Santo André

**tabela 16. (pág. 168)**

Urbanização Integrada PIIS (1ª etapa): custo das obras de urbanização

**tabela 17. (pág. 168)**

Urbanização Integrada PIIS (1ª etapa): custo das obras de urbanização incluindo obtenção de terra para produção de novas moradias

**tabela 18. (pág. 169)**

Urbanização Integrada PIIS: custo das obras de urbanização - infra-estrutura

**tabela 19. (pág. 169)**

Urbanização Integrada PIIS: custo das obras de urbanização por família

**tabela 20. (pág. 181)**

Urbanização de favelas em Santo André: estimativas de custos de urbanização e produção de novas moradias

## Lista de gráficos

**gráfico 01. (pág. 144)**

Distribuição da população residente em favela no município de Santo André por condição de atividade

**gráfico 02. (pág. 144)**

Percentual da população residente em favela no município de Santo André que morava anteriormente em favela

**gráfico 03. (pág. 145)**

Localização da moradia anterior da população residente em favela no município de Santo André

## Lista de mapas

**mapas 01 e 02. (pág. 74)**

Recife: localização das favelas (áreas pobres) e das ZEIS

**mapa 03. (pág. 85)**

Pavimentação em Diadema

**mapa 04. (pág. 96)**

Diadema. Favelas - intervenções

**mapa 05. (pág. 113)**

Favelas da cidade do Rio de Janeiro

**mapa 06. (pág. 133)**

Localização da Região do Grande ABC na Região Metropolitana de São Paulo

**mapa 07. (pág. 138)**

Núcleos de Favelas no Grande ABC

**mapa 08. (pág. 142)**

Santo André - áreas de crescimento populacional e localização das favelas

**mapa 09. (pág. 177)**

Santo André. Favelas - restrição a ocupação ou regularização

## **Lista de figuras**

**figura 01. (pág. 10)**

'Reforma de Passos' no início do sé. XX na cidade do Rio de Janeiro. Projeto de abertura da Avenida Salvador de Sá.

**figura 02. (pág. 10)**

'Reforma de Passos' na cidade do Rio de Janeiro. Abertura da Avenida Central em 1905.

**figura 03. (pág. 51)**

Projeto de reurbanização da Favela Alagados - Salvador. década de 1980

**figura 04. (pág. 52)**

Projeto do Conjunto Habitacional Minas Gás - São Paulo. 1992

**figura 05. (pág. 53)**

Projeto de 'urbanização' do Núcleo Capuava - Santo André

**figura 06. (pág. 54)**

Projeto de 'urbanização' do Núcleo Tamarutaca - Santo André.

**figura 07. (pág. 55)**

Projeto de 'reurbanização' do Núcleo Sacadura Cabral - Santo André

**figuras 08 e 09. (pág. 60)**

Núcleo Sacadura Cabral - Santo André: Cartas Temáticas: Diagnósticos de Qualidade Ambiental Risco de Inundação Qualidade dos Domicílios - consolidação das habitações. Elaborado pela Consultoria Diagonal Urbana . 1998

**figuras 10 e 11. (pág. 61)**

Núcleo Sacadura Cabral - Santo André: Cartas Temáticas: Densidade por Quarteirão Renda dos Chefes de Família. Elaborado pela Consultoria Diagonal Urbana . 1998

**figura 12. (pág. 65)**

Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo. Alternativa 1: saneamento básico e controle de riscos

**figura 13. (pág. 65)**

Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo. Alternativa 2: saneamento básico, controle de riscos e adequação do sistema viário

**figura 14. (pág. 65)**

Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo. Alternativa 3: saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade

**figura 15. (pág. 65)**

Núcleo Parque Amélia/Santa Margarida - São Paulo. Alternativa 4: saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade e atendimento à Lei Federal n.º 6.766/79

**figuras 16 e 17. (pág. 90)**

'Projeto' de urbanização de favela elaborado pela PMD na 1ª gestão do PT (1983-1988)

**figura 18. (pág. 90)**

Planta de favela urbanizada: exemplo de traçado regular (ortogonal)

**figura 19. (pág. 91)**

Projeto de urbanização do Núcleo Marilene elaborado na 3ª gestão do PT (1993-1996)

**figura 20. (pág. 109)**

Planta padrão dos apartamentos do Projeto Cingapura - São Paulo. 1996

**figuras 21 e 22. (pág. 119)**

Favela Bairro: projeto de urbanização das Favelas Tuiuti e Santa Maria

**figuras 23 e 24. (pág. 126)**

Programa Favela Bairro - Cabritos: levantamento e projeto de adequação do sistema viário

**figuras 25 e 26. (pág. 129)**

Programa Favela Bairro: Célula Urbana do Jacarézinho

**figuras 27 e 28. (pág. 162)**

Croqui e maquete eletrônica das unidades de negócio que estão sendo construídas no núcleo Sacadura Cabral

**figuras 29 e 30. (pág. 163)**

Croqui e planta das unidades de negócio do núcleo Sacadura Cabral

**figura 31. (pág. 165)**

Planta de uso do solo do núcleo Sacadura Cabral

**figuras 32, 33 e 34. (pág. 173)**

Núcleo Coréia: residência do Sr. Waldomiro Rodrigues onde moram 5 famílias e 19 pessoas

**figura 35. (pág. 184)**

Conjunto Habitacional Avenida Áurea

**figura 36. (pág. 186)**

Conjunto Habitacional Alzira Franco

## Lista de fotos

**foto 01. (pág. 15)**

Zona sul do Rio de Janeiro (1963-1975). Erradicação de favelas.

**foto 02. (pág. 43)**

Casas em Favela - Belém do Pará. 2002

**foto 03. (pág. 43)**

Casas na Favela Pintasilva (APM) - Santo André. 2000

**fotos 04 e 05. (pág. 44)**

Favela Parque São Bernardo - São Bernardo do Campo. 1984/1985

**foto 06. (pág. 45)**

Favela Tamarutaca - Santo André. 2000

**foto 07. (pág. 45)**

Favela Jardim Salgueiro - Mauá. 2000

**fotos 08 e 09. (pág. 46)**

Núcleo Morro Cabritos - Rio de Janeiro. 2002

**foto 10. (pág. 46)**

Favela Pedro Américo - Santo André. 2000

**foto 11. (pág. 46)**

Favela Naval - Diadema. 1987

**foto 12. (pág. 47)**

Núcleo Apucarana - Santo André. Verticalização e adensamento. 2000

**foto 13. (pág. 47)**

Núcleo Salgueiro - Mauá. Precariedade, insalubridade e adensamento das moradias. 2000

**foto 14. (pág. 48)**

Núcleo Nova Centreville - Santo André. Adensamento e verticalização das favelas. 2002

**fotos 15, 16 , 17 e 18. (pág 48)**

Casas à venda em núcleos de favela em Santo André. 2002

**foto 19. (pág. 51)**

Favela Alagados - Salvador. década de 1980

**fotos 20, 21 e 22. (pág. 51)**

Favela do Dique - Santos. década de 1990

**foto 23. (pág. 52)**

Urbanização da Favela Minas Gás - São Paulo. 1992

**fotos 24 e 25. (pág. 52)**

Conjuntos Habitacionais Delamare/Heliópolis - São Paulo. 1992

**foto 26. (pág. 52)**

Urbanização da Favela Água Branca - São Paulo. 1992

**foto 27. (pág. 56)**

'Intervenção Pontual' no Núcleo São Bernardo: implantação de rede provisória de água e esgoto - Santo André. 2000

**foto 28. (pág. 56)**

'Intervenção Pontual' no Sítio dos Vianas: construção de muro de arrimo - Santo André. 2002

**fotos 29 e 30. (pág. 56)**

'Urbanização Gradual' no Jardim Oratório - Mauá. 2000

**fotos 31 e 32. (pág. 57)**

Favela Santa Sofia antes e depois da urbanização - Diadema. 1993/1996

**fotos 33 e 34. (pág. 57)**

'Urbanização Integrada' no Núcleo Calux - São Bernardo do Campo. 2000

**foto 35. (pág. 58)**

Núcleo Jardim Salgueiro - Mauá: favela parcialmente urbanizada

**fotos 36 e 37. (pág. 58)**

Núcleo D.E.R. - São Bernardo do Campo: antes e depois da urbanização

**fotos 38, 39, 40 e 41. (pág. 58)**

Núcleo Jardim Oratório - Mauá: favela parcialmente urbanizada, com trechos dotados de toda infra-estrutura e outros sem nenhum tipo de intervenção

**fotos 42 e 43. (pág. 72)**

Vista aérea e detalhe da Favela Jardim Edith removida para a construção da Avenida Águas Espraiadas - São Paulo. 1996

**foto 44. (pág. 83)**

Conjunto Habitacional para abrigar famílias removidas de áreas de risco em Recife

**foto 45. (pág. 87)**

Ato de posse da área de Sanko (AEIS 1) comprada pelas associações comunitárias e PMD - Diadema. 1995

**fotos 46 e 47. (pág. 88)**

Núcleo Macauba antes e depois da urbanização da favela. 1993/96

**foto 48. (pág. 88)**

Conjunto Habitacional Jupiter: reassentamento

**foto 49. (pág. 92)**

Núcleo Vila Popular

**foto 50. (pág. 92)**

Núcleo Vinicius de Moraes: reassentamento de famílias

**foto 51. (pág. 92)**

Núcleo Vila Olinda: mutirão para execução de pavimentação. 1995

**foto 52. (pág. 92)**

Núcleo Inverno e Verão: área de lazer

**foto 53. (pág. 94)**

Substituição do barraco pela alvenaria dentro do lote urbanizado em núcleo de favela em Diadema. 1994



**foto 54. (pág. 95)**

Núcleo Toca da Raposa: pavimentado pelo 'Plano Comunitário'. 1995

**foto 55. (pág. 95)**

Núcleo Vila Olinda: acesso viário sobre leito de córrego canalizado garantiu acesso aos serviços públicos. 1996

**foto 56. (pág. 107)**

Favela Nova Jaguaré: contenção de encosta em situação de risco - São Paulo. 1992

**fotos 57 e 58. (pág. 108)**

Favela antes e depois do processo de urbanização - São Paulo. 1992

**fotos 59 e 60. (pág. 109)**

Projeto Cingapura - São Paulo. 1996

**fotos 61, 62 e 63. (pág. 110)**

Programa Guarapiranga Urbanização da favela Jardim Esmeralda/Iporanga com canalização do córrego, execução do sistema viário e construção de unidades habitacionais

**foto 64. (pág. 111)**

Espaço público de lazer em favela urbanizada no Programa Guarapiranga

**foto 65. (pág. 111)**

Espaço público de lazer em favela urbanizada no Programa Guarapiranga

**foto 66. (pág. 112)**

Espaço público de lazer em favela urbanizada no Programa Guarapiranga

**fotos 67 e 68. (pág. 116)**

Favela Ladeira dos Funcionários antes e depois da intervenção

**fotos 69 e 70. (pág. 116)**

Favela Fernão Cardim antes e depois da intervenção

**fotos 71, 72 e 73. (pág. 117)**

Área esportiva na Favela do Vidigal e Centros Comunitários nas Favelas Ladeira dos Funcionários e Tijuquinha

**fotos 74 e 75. (pág. 118)**

Favela Parque Royal antes e depois das obras de urbanização

**fotos 76 e 77. (pág. 123)**

Favela Bairro - Cabritos: alta densidade e declividade - aceso por vielas estreitas e escadarias

**fotos 78, 79 e 80. (pág. 128)**

Favela Bairro - Tijuquinha: área de depósito de lixo ao lado da estação de tratamento de esgoto. Por falta de manutenção da estação, o esgoto é lançado diretamente no córrego.

**foto 81. (pág. 149)**

Núcleo Vila Junqueira: Urbanização Integrada

**fotos 82 e 83. (pág. 155)**

Cooperativa Olho Vivo e Programa Criança Cidadã

**fotos 84 e 85. (pág. 155)**

Aulas dos programas Ensino Profissionalizante e MOVA

**fotos 86, 87 e 88. (pág. 156)**

Programa Criança Cidadã, aulas dos programas MOVA e Formação Profissional

**fotos 89, 90 e 91. (pág. 156)**

Atividade com crianças do Programa Saúde da Família Programa de Reciclagem/ Coleta Seletiva Reunião dos agentes comunitários de saúde

**foto 92. (pág. 159)**

Conjunto Habitacional Prestes Maia: edifícios de apartamentos para onde foram removidas as famílias da favela Tamarutaca

**fotos 93, 94, 95 e 96. (pág. 160)**

Urbanização Integrada do Núcleo Tamarutaca - PIIS: Demolição dos barracos e remoção das famílias para viabilizar desadensamento, abertura de sistema viário e construção de vias de acesso - escadaria (durante e depois da obra)

**fotos 97, 98, 99, 100 e 101. (pág. 161)**

Programa de Urbanização Integrada - PIIS: construção de equipamentos e áreas de lazer nos núcleos

Sacadura Cabral (praça acima e centro comunitário abaixo), Tamarutaca e Quilombo II (duas últimas fotos)

**foto 102. (pág. 164)**

Núcleo Sacadura Cabral - Urbanização Integrada: Moradias auto-construídas pela população com assessoria técnica.

**foto 103 (pág. 166)**

DRUP - Diagnóstico Rápido e Participativo. Núcleo Jardim Cristiane: painel de apresentação do histórico de ocupação do núcleo produzido pela população

**fotos 104, 105 e 106. (pág. 166)**

Diagnóstico Rápido e Participativo. Núcleo Gregório de Matos: entrevista com moradora e participação da população (crianças e jovens) nas atividades

**foto 107. (pág. 167)**

Vista aérea do Complexo do Jardim Santo André

**fotos 108 e 109. (pág. 170)**

Núcleo São Sebastião - Urbanização Gradual: antes e depois da intervenção

**fotos 110, 111 e 112. (pág. 171)**

Núcleo São Sebastião - Urbanização Gradual: antes e depois da intervenção

**foto 113. (pág. 173)**

Programa Melhor Ainda: intervenção no Núcleo Coréia

**fotos 114, 115, 116 e 117. (pág. 174)**

'Observatório de Qualidade dos Serviços': treinamento dos observadores dos núcleos Sacadura Cabral e Tamarutaca

**fotos 118 e 119. (pág. 185)**

Conjunto Habitacional Avenida Áurea: reassentamento de famílias removidas do núcleo Tamarutaca

**foto 120. (pág. 185)**

Conjunto Habitacional Alzira Franco: reassentamento que abrigará as famílias removidas dos núcleos Gamboa e Capuava Unida