

ELIANE ROBERTO FERREIRA

Intervenção em Assentamentos Precários:

Análise das comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré

CAMPINAS,
2014

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

ELIANE ROBERTO FERREIRA

Intervenção em Assentamentos Precários:

Análise das comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré

ORIENTADOR: PROF.DR. LEANDRO SILVA MEDRANO

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Unicamp, para obtenção do título de Mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, na área de Arquitetura, Tecnologia e Cidade.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DEFENDIDA PELA ALUNA ELIANE ROBERTO FERREIRA E ORIENTADA PELO PROFESSOR DOUTOR LEANDRO SILVA MEDRANO.

ASSINATURA DO ORIENTADOR

_____

CAMPINAS,
2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura
Rose Meire da Silva - CRB 8/5974

F413i

Ferreira, Eliane Roberto, 1981-
Intervenção em assentamentos precários : análise das comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré / Eliane Roberto Ferreira. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Leandro Silva Medrano.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.

1. Favelas. 2. Favelas - Urbanização. 3. Habitação. 4. Habitação popular - Políticas públicas. I. Medrano, Leandro Silva,1968-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Intervenção em assentamentos precários : análise das comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré
Palavras-chave em inglês:
Slums
Slums upgrading
Housing
Public housing - Public policy
Área de concentração: Arquitetura, Tecnologia e Cidade
Titulação: Mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade
Banca examinadora:
Leandro Silva Medrano [Orientador]
Evandro Ziggiatti Monteiro
Fábio Mariz Gonçalves
Data de defesa: 25-07-2014
Programa de Pós-Graduação: Arquitetura, Tecnologia e Cidade

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ANÁLISE DAS COMUNIDADES DE PARAISÓPOLIS E VILA NOVA JAGUARÉ

Eliane Roberto Ferreira

Dissertação de Mestrado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:

Prof. Dr. Leandro Silva Medrano
Presidente e Orientador/Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Evandro Ziggiatti Monteiro
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Fábio Mariz Gonçalves
Universidade de São Paulo

Campinas, 25 de julho de 2014

RESUMO

Estima-se que hoje a população mundial seja de 6,5 bilhões de habitantes, mais de três bilhões deste contingente vivendo em cidades. Situação advinda da combinação acelerada entre despovoamento do campo e desindustrialização urbana. Sem acesso à moradia adequada, grande parte dos habitantes das cidades recorre à ocupação irregular do solo, adensando áreas de risco e sem infraestrutura adequada. Os problemas sociais originados dessa condição singular de isolamento acentuam o problema urbano resultado do atual "*modelo*" de cidade, palco de desigualdade na distribuição da renda e de um processo de favelização progressiva. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar as políticas públicas habitacionais implantadas no país, especialmente em assentamentos precários na última década, os reflexos na implementação destas políticas através da evolução dos programas de intervenção em ocupações irregulares; sobre a vida da população e, na promoção da favela em bairro e consequente integração da mesma à cidade. A análise foi feita através do estudo da megacidade brasileira: São Paulo com destaque para as comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré. A metodologia baseou-se em revisão bibliográfica relacionada ao tema e informações disponibilizadas através de dados censitários e administrativos municipais organizados em tabelas e gráficos possibilitando a avaliação das características das comunidades e dos programas de intervenção urbana e habitacional implantados nos referidos assentamentos. Concluindo, portanto, que os Programas de Urbanização de favelas têm sido implantados baseados em uma diligência social consciente, com grandes avanços, procurando atender e integrar as comunidades ao tecido formal da cidade, diante de um ponto crucial, o reconhecimento do direito à permanência em um lugar já ocupado.

Palavras chave: favelas, favelas-urbanização, habitação, habitação popular - políticas públicas.

ABSTRACT

Today it's estimated that the world population is 6.5 billion people, more than three billion of contingent living in cities. This situation arising from the combination of accelerated depopulation of the countryside and urban deindustrialization. Without access to adequate housing, most city dwellers appeal to irregular land occupation, densifying areas of risk and without adequate infrastructure. The social problems originated from this singular condition of isolation accentuate the urban problem result from the current "model" city, stage of inequality in income distribution and process of progressive peripherization. Before that, the present study want to analyze the public housing policies implemented in the country, especially in slums in the last decade, the impact on the implementation of these policies through the development of intervention programs in irregular settlements; on people's lives and in promoting of the slum in neighborhood and consequent integration of the same with the city. The analysis was made through of the study the Brazilian megacity: São Paulo especially for communities Paraisópolis and Vila Nova Jaguaré. The methodology was based on literature review related to the theme and information made available through municipal census and administrative data organized in tables and graphs enabling the evaluation of the characteristics of communities and urban intervention programs and housing implemented in these settlements. In conclusion, therefore, that Urbanization of slums Programs has been implemented based on a conscious social care, with huge strides to meet its communities and integrate the formal fabric of the city, before a crucial point, the recognition of the right to stay in a place already occupied.

Key words: slums, slums upgrading, housing, public housing – public policy.

SUMÁRIO

Lista de Abreviaturas.....xix
Introdução.....1
Objetivos.....3

Parte I: Revisão da Literatura: Como a diferença se conforma no espaço e na sociedade.....7
Estrutura socioeconômica e espaço urbano: a crise habitacional no Brasil.....9
1.1. Crescimento urbano acelerado: Desenvolvimento moderno do atraso e consolidação das diferenças..... 11
1.2. Necessidades Habitacionais.....16
1.2.1. Déficit Habitacional ou Déficit Quantitativo..... 18
1.2.2. Inadequação das Moradias ou Déficit Qualitativo.....21
1.2.3. Déficit Habitacional Qualitativo e qualitativo em aglomerados subnormais.....22
1.2.4. Necessidade Habitacional no Brasil: Panorama.....26
1.3. Produto Habitacional.....31
2. Políticas Publicas Habitacionais no Brasil.....34
2.1. O problema da habitação do Período Republicano até a Ditatura Militar.....36
2.2. A habitação de interesse social entre o Governo Militar e o Governo FHC.....49
2.3. A política habitacional de 2003 em diante.....63
2.3.1. Antecedentes: Estatuto da Cidade e Planos Diretores: O Direito à Cidade.....66
2.3.2. Ministério das Cidades.....68
2.3.3. A municipalização da habitação de interesse social.....69
2.3.3.1. A gestão da Política Habitacional nos municípios.....71
2.3.4. Política Nacional de Habitação (PNH): Redução do déficit habitacional.....72

2.3.5. Produção social de moradias: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).....73
2.3.6. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: Centralização dos recursos.....76
2.3.7. O papel da Caixa Econômica Federal (CEF).....78
2.3.8. O Programa Minha Casa Minha Vida.....79

Parte II: Objeto: Os caminhos da fragmentação: Favelas – ocorrência, estabelecimento e intervenção.....81
Favela: Alternativa e Consolidação.....83
1. Aglomerado Subnormal e Assentamentos Precários: áreas marcadas pela precariedade habitacional.....85
1.1. Conformação da diferença no espaço urbano: assentamentos precários.....88
1.2. Intervenção em assentamentos precários.....91
1.2.1. Tipologias de intervenção em assentamentos precários.....92
1.2.2. Programas de urbanização de favelas – Panorama.....94
1.2.3. Parâmetros de Intervenção em favelas.....100
1.2.3.1 Aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos.....104
1.2.3.2 Participação popular e gestão pública inclusiva na urbanização de assentamentos precários.....107
1.2.4 Qualidade habitacional em assentamentos precários.....110

Parte III: Recorte: São Paulo: metrópole global e verticalização crescente.....117
São Paulo: avanços e limitações no desenvolvimento urbano.....119
1. Políticas Publicas de Intervenção em Favelas na Cidade de São Paulo-Panorama..... 123
2. Plano Municipal de Habitação de São Paulo-PMHSP.....130
3. Programas Habitacionais em andamento no município de São Paulo.....133
3.1. Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito da Sehab.....133
3.2. Programa de Urbanização de Favelas.....134

3.3. Programa de Regularização Fundiária de Loteamentos em Áreas Particulares.....136
3.4. Programa Mananciais.....136
3.5. Regularização Fundiária.....138
4. Estratégias Urbanísticas para Urbanização de Favelas através do Plano Municipal de Habitação de São Paulo.....138
5. Diretrizes e Instrumentos de Avaliação dos Projetos de Urbanização de Favelas através do Plano Municipal de Habitação de São Paulo.....143

Parte IV: Metodologia e Análise de dados: "*Necessidades sociais urgentes*": estudos de caso.....147
Produção do Espaço - Urbanização de Assentamentos Precários.....149
1. Metodologia: Protocolo de Avaliação.....150
2. Estudos de caso.....159
2.1. Bairro legal.....159
2.1.1. Paraisópolis.....160
2.1.2. Nova Jaguaré.....176
2.2. Discussão.....188

Parte V: Considerações finais e conclusão: Ajustes espaciais, inclusão e desenvolvimento social.....191

Referências.....197

DEDICATÓRIA

Aos milhões de brasileiros moradores de aglomerados subnormais.

AGRADECIMENTOS

À FAPESP pelo apoio dado à pesquisa, ao professor Doutor Leandro Medrano, orientador deste trabalho, pelo apoio, incentivo e dedicação, ao professor Doutor Evandro Ziggiatti Monteiro pelas contribuições valiosas, sempre.

A minha família, Francisco, Gorete, Daniel e Elaine pelo apoio nos momentos difíceis e as minhas amigas Paula e Giulia por estarem sempre presentes e me apoiando.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS – Área de Especial Interesse Social

APM – Área de Proteção de Mananciais

BID – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CEPAM – Centro de Pesquisas de Administração Municipal

CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social

CMO – Conselho Municipal de Orçamento Participativo

CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades

COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DHDE - Demanda Habitacional Demográfica

DHDO - Demanda Habitacional Domiciliar

DHT – Demanda Habitacional Total

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

GRAPROAHAB – Grupo de Análise de Projetos Habitacionais

HABISP - Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo

HBB – Habitar Brasil/BID

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IAPS - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH - Instituto Brasileiro de Habitação

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamento Humano da FAUSP

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

PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PEH - Plano Estadual de Habitação

PEHIS - Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social

PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social

PLHIS – Programas Locais de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMH SP – Plano Municipal de Habitação de São Paulo

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PREZEIS – Programa de Regularização de ZEIS*

PROCAV – Programa de Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale

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

PROVER – Programa de Verticalização de favelas

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

SEAC – Secretaria de Ação Comunitária

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às micros e pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SNHIS – Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social

SPTRANS - São Paulo Transportes S A

SEPURB - Secretaria de Politica Urbana

ZC – Zona Centralidades

ZCPp – Zona Centralidade Polar de Proteção Ambiental

ZCLp – Zona Centralidade Linear de Proteção Ambiental

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZER – Zonas Exclusivamente Residenciais

ZEPAM – Zonas Especiais de Proteção Ambiental

ZM – Zonas Mistas

INTRODUÇÃO

1 | Delimitação do problema: apresentação e justificativa

Estima-se que hoje, no mundo, existam três bilhões de pessoas vivendo em cidades. Em 1950 havia apenas 86 cidades com mais de um milhão de habitantes, hoje esse número já ultrapassa 400 cidades e a previsão para 2015 é a de que esse contingente alcance a marca de 550[1]. Para Davis (2006), esse aumento vertiginoso culmina da combinação entre despovoamento do campo e desindustrialização urbana, segundo o autor, para 2020 projeta-se que a pobreza urbana atinja 50% dos moradores de cidades; atualmente, em países como Etiópia, Afeganistão e Nepal mais de 92% da população total é moradora de favelas. Na América Latina 25% da população têm condição urbana totalmente precária (ROLNIK, 2009). As pessoas, sem acesso à moradia adequada, são incitadas à ocupação irregular do solo, em áreas assoladas pela precariedade social, em grande parte das vezes, ambientalmente sensíveis, caracterizando ocupações de risco geotécnico e de inundações. (ORTIZ & BUENO, 2009)

No Brasil, as cidades sem infraestrutura capaz de acompanhar o crescimento populacional, exclusão social, planejamento urbano precário e políticas habitacionais insuficientes e incapazes de colocar em prática os fundamentos básicos de uma "*economia política da socialdemocracia*", impeliu a população de baixa renda a ocupar áreas ambientalmente frágeis, vivendo em condições de degradação e risco. Sem a garantia do direito à moradia, o modelo de intervenção nacional caracterizado pela lógica de lucros que converge a ação Estatal à atendimentos parciais que privilegiaram pequenas parcelas da população, arremessou a maior parte desta às alternativas marcadas pela precariedade. (DENALDI, 2003)

---

[1] Fonte: DAVIS (2006).

Maricato (1995) aponta que existe uma ruptura entre a cidade real e a cidade legal. Tal cisão se sobrepõe à sociedade ignorante da dimensão dos excluídos e do papel do Estado, promotor de tal ruptura, uma vez que, este não interfere no desenvolvimento da ocupação ilegal até o imóvel adquirir valor de mercado. Ou seja, "*a lei do mercado é mais efetiva do que a norma legal*". Tais observações denotam a marginalidade da evolução urbana de países subdesenvolvidos, assolada pelo "*desenvolvimento moderno do atraso*".

Com um déficit habitacional da ordem de 5,5 milhões (MCIDADES, 2009), o mercado residencial legal e a construção de conjuntos habitacionais não atende a população brasileira. Pela falta de alternativas para a população menos favorecida que aufere uma renda familiar de até três salários mínimos, a cidade informal assume proporções sempre crescentes. (PMSP, 2008)

Atualmente, no país, estima-se que a população favelada corresponda a cerca de 11 milhões de pessoas ocupando mais de três milhões de domicílios (IBGE, 2010). Com a disseminação das favelas e consolidação destas como meio de acesso à moradia pela população mais pobre, "*esta forma de ocupação*" ganhou mudanças em seu perfil, os barracos de madeira passaram a ser construídos em alvenaria.

Com isso, houve um aumento significativo dos serviços de infraestrutura e, consequentemente, do mercado imobiliário informal. Todavia, as condições de precariedade não sofreram grandes mudanças. (DENALDI, 2009)

Esse quadro exige, cada vez mais, que os instrumentos de planejamento urbano sejam aplicados em conjunto, agindo como catalisadores do desenvolvimento local. Frente a isso, na última década, a intervenção Estatal através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) instituiu os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que tratam dos projetos de urbanização de favelas. Esses projetos buscam a integração urbana e inclusão territorial, estabelecimento dos padrões mínimos de habitabilidade, viabilizando o funcionamento das redes de infraestrutura e eliminando as situações de risco. (MCIDADES, 2009)

OBJETIVOS

1 | Objetivos gerais, específicos e divisão do trabalho

Partindo dessas observações, este estudo pretende analisar as políticas públicas habitacionais implantadas no país, especialmente em assentamentos precários na última década, os reflexos na implementação destas políticas através da evolução dos programas de intervenção em ocupações irregulares; sobre a vida da população e, na promoção da favela em bairro e consequente integração da mesma à cidade, desencadeando um processo de produção do espaço[2], enfatizando as potencialidades desses programas no âmbito de redução da exclusão socioterritorial.

Em seus objetivos específicos, planeja:

- Identificar a qualidade e adequação dos parâmetros sociais, físicos, urbanos e arquitetônicos inseridos nos programas de urbanização de favelas;

- Analisar os projetos de urbanização de favelas através da ênfase das experiências nas comunidades de Paraisópolis e Nova Jaguaré na Região Metropolitana de São Paulo, apontando, os avanços e limitações das intervenções através dos indicadores contidos nas Estratégias e Diretrizes Urbanísticas dos Planos de Intervenção em Assentamentos Precários;

É importante ressaltar a bibliografia escassa relativa à última década o que fomenta a necessidade de pesquisa arquivista por meio de periódicos e reportagens sobre os programas de urbanização, levantamento de mapas e dados junto à prefeitura. A partir dessa abordagem, pleiteou-se desenvolver material de pesquisa e contribuir na identificação de fatores capazes de assegurar o sucesso das intervenções e

[2] Ver MARICATO (2009)

consequente promoção da favela em bairro e integração desta ao contexto formal da cidade.

O desenvolvimento desse trabalho deu-se, principalmente, através de pesquisa bibliográfica e análise dos estudos de caso. Inicialmente, concentrando-se no levantamento de bibliografia relacionada às políticas públicas habitacionais e à urbanização de favelas no Brasil. Posteriormente, na pesquisa de campo nos referidos assentamentos com levantamento quantitativo e fotográfico:

- Da produção de habitação;

- Inclusão social da população através da construção de equipamentos, tais como escolas, creches, centros comunitários, unidades de saúde, etc.;

- Promoção da favela em bairro, através da regularização fundiária e inclusão do assentamento na malha viária;

- Análise de implementação de infraestrutura urbana, através dos subsistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto, drenagem pluvial, técnicas apropriadas para áreas ambientalmente sensíveis, mapeamento e gerenciamento de risco, sistema viário e coleta de lixo, mobiliário urbano, projeto paisagístico e etc.

O trabalho está dividido em 5 partes. A primeira trata da revisão da literatura, isto é, da crise e das necessidades habitacionais no país, bem como das políticas públicas de habitação implantadas em diferentes períodos. A segunda parte trata do objeto, os assentamentos precários como alternativa de moradia e sua consolidação. Ademais, nesse capítulo serão discutidas as tipologias e os parâmetros de intervenção em favelas, os programas de urbanização e por fim, a qualidade habitacional das intervenções atuais.

A terceira parte traz o enfoque para cidade de São Paulo, discutindo a expansão das áreas periféricas na cidade em contrapartida a pujança de seus avanços econômicos. Discute, ainda, as ações realizadas em assentamentos precários, o Plano Municipal de Habitação e os programas habitacionais em andamento.

A quarta parte trata da metodologia, dos Estudos de Caso, as comunidades de Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré, áreas densamente ocupadas onde o poder público tem atuado no âmbito do Programa de Urbanização de Favelas. Trata ainda, da discussão a partir da análise dos dados. A última parte é composta pelas considerações finais e conclusões.



Imagem 1: Favela Paraisópolis
Fonte: Acervo Pessoal

Parte 1 | Revisão da literatura:

Como a diferença se conforma no espaço e na sociedade

Estrutura socioeconômica e espaço urbano: a crise habitacional no Brasil

O problema habitacional no Brasil apresenta-se tendo como fatores primordiais de sua causa, o acelerado processo de urbanização[3] ocorrido a partir da década de 50, o modelo centralizado e patrimonialista de sua política pública e, principalmente, a expressiva discrepância de distribuição da renda. Esses pontos culminaram em profunda desigualdade social e econômica. Entretanto, é importante salientar, que a transformação atual das cidades, também, tem aporte na distribuição espacial de seus habitantes, a qual está diretamente relacionada às modificações de estrutura etária e expectativa de vida da população (CAIXA, 2011; SOUCHAUD&FUSCO, 2012). Atualmente são mais de 3,2 milhões de domicílios[4] concentrados em assentamentos precários, cerca de 13 milhões de famílias assoladas por um quadro de pobreza absoluta, cuja faixa etária está cada vez maior. (MCIDADES, 2009; IBGE, 2010)

A partir de meados do século passado, com a busca por melhores oportunidades de emprego e condições de vida, o êxodo da população rural para áreas urbanas se intensificou, provocando concentração de domicílios em grandes metrópoles. Em pouco mais de meio século a população urbana passou a representar aproximadamente 80% da população total, pressionando os centros urbanos, forçando sua expansão à periferia (FJP, 2008). Com a falta de alternativas habitacionais diante do crescimento desordenado foram deflagrados grandes problemas urbanos arraigados a um processo de favelização progressiva[5].

---

[3] De acordo com o IBGE: Censo Demográfico, 2010, o Brasil possui um grau de urbanização de 84,4%.

[4] IBGE. Censo Demográfico, 2010. Aglomerados Subnormais.

[5] De acordo com Maricato (1995), o crescimento industrial ligado a metropolização, que culminou em urbanização, expansão de uma classe média, produção de bens de consumo durável, etc., fomentou ampliação de infraestrutura, todavia, aquilo que parecia representar o avanço do Brasil para modernidade resultou em uma gigantesca concentração espacial da pobreza.

Ademais, a estrutura econômico-social brasileira, resultado de políticas que não consideraram a população de baixa renda e, ainda, reflexo da repetição/manutenção de uma situação desfavorável que assola desde sempre as classes mais carentes; denota que o problema da habitação, um dos maiores dentro da agenda das políticas públicas do país, está vinculado ao direito à cidade. Assim, expondo as fragilidades de um sistema opressor e negligente, dotado de ausências de infraestrutura e de demanda habitacional, além de políticas ineficazes de urbanização.

Vale ressaltar que, a dinâmica capitalista desenvolveu-se na apropriação privada da terra, o controle territorial passou a ser um meio de acumulação de capital[6]. Dessa forma, infere-se que a política publica brasileira não foi capaz de colocar em prática os fundamentos básicos de uma "*economia política da socialdemocracia"* [7]. Sem a garantia do direito à moradia, o modelo de intervenção nacional caracterizado pela lógica de lucros que converge à ação Estatal a atendimentos parciais que privilegia pequenas parcelas da população, impeliu a maior parte da população a alternativas marcadas pela precariedade. (DENALDI, 2003)

---

[6] Harvey (2003) discute o sistema de crédito como um meio de "*acumulação por espoliação*", ou seja, o "*processo de desenvolvimento capitalista e a reprodução da ordem social são apreendidos pela relação contraditória de lógicas de território e capital*" (FILHO et AL PAULANI, 2011; p. 256). Alguns autores consideram que o processo de acumulação por espoliação de Harvey é o resultado do processo de acumulação primitiva de Marx. A acumulação primitiva de capital e reprodução ampliada do mesmo é definida por Marx como o processo inicial de acumulação de capital a partir da especulação da propriedade como resultado do cercamento de campos e expulsão de população rural. Para Harvey a acumulação por espoliação é resultado de ações que envolvem força, fraude e opressão.

[7] Oliveira (1998) caracteriza a economia política da socialdemocracia como papel estratégico do chamado fundo público, que cria um padrão de financiamento voltado para a reprodução dos custos da força do trabalho.

1.1 | Crescimento urbano acelerado: Desenvolvimento moderno do atraso e consolidação das diferenças

Os dois primeiros recenseamentos gerais da população brasileira aconteceram em 1872 e 1890. Segundo Fausto (2002), apesar de todos os seus problemas os censos começaram a apresentar os números mais precisos sobre a população estimada.

Ambos os recenseamentos exibiam um Brasil essencialmente agrícola, repleto de carências e analfabetismo. Onde um único grande centro urbano, Rio de Janeiro, concentrava a vida política e os investimentos relacionados ao transporte, infraestrutura e embelezamento da cidade. Em contrapartida, a cidade de São Paulo iniciava seu processo de crescimento através da concentração da economia cafeeira.

Com o declínio do consumo do açúcar no cenário internacional, a partir da década de 1870 o desenvolvimento econômico brasileiro passa do Nordeste para o eixo Centro-Sul, trazendo consigo investimentos para o cultivo do café. De acordo com Fausto (2002), a ocupação das terras seguia o padrão repetido até hoje na história brasileira, isto é, diante da total indefinição dos limites das propriedades, aqueles que reuniam as maiores condições de manter-se na terra eram aqueles que a concentravam. Ademais, com a ocorrência da Lei de Terras [8], os imigrantes eram impedidos a acessar a propriedade de terras.

Associado à intenção de "*modernização capitalista"* nacional estava à extinção do tráfico e posterior libertação dos escravos, que, em conjunto à promulgação da Lei de Terras, eram alicerces para liberação de capital[9] capaz de financiar os negócios e,

---

[8] Com o fim do tráfico de escravos, uma nova mão de obra imigrante se estabelecia no país. Com o intuito de dificultar o acesso à propriedade pelos imigrantes, a elite agroexportadora interfere no cenário politico e em 1850 é promulgada a Lei de Terras. Através desta, as terras que não possuíssem registro deveriam ser regularizadas, entretanto, eram cobradas altas taxas para legalização.

[9] De acordo com Fausto (2002), com o fim da importação de escravos a liberação de recursos originou uma intensa atividade de negócios, o surgimento de bancos, indústrias, etc.

principalmente, a especulação. Vinculado a esses fatores os trabalhadores livres estavam afastados da possibilidade de tornarem-se proprietários da terra, sem acesso ao mercado de habitação, foram levados à ocupação de várzeas e morros e habitação em cortiços tornou-se a única possibilidade. (DENALDI, 2003)

Assim, foram delineadas mudanças no cenário urbano das áreas mais dinâmicas brasileiras. Embora a expansão do café tenha absorvido o grande número de escravos libertos, a maioria destes concentrava-se em regiões não cafeeiras, consolidando a manutenção das relações escravistas com uma economia voltada para o mercado interno. (FAUSTO, 2002)

Não obstante, o fluxo imigratório é outro fator preponderante ao significativo crescimento populacional entre as décadas de 1890 e 1930. Com isso, as cidades, focos desse afluxo imigratório, sofreram um surto de crescimento urbano e de urbanização, uma vez que os imigrantes atuaram como agentes na transformação de pequenos núcleos em cidades e/ou na prestação de serviços dentro do cenário urbano. O maior expoente foi a cidade de São Paulo, que crescia em ritmo acelerado, todavia, sobrepujada, quando comparada ao Rio de Janeiro, muito provavelmente devido à estrutura social ainda pouco diversificada, isto é, de um lado a classe média girando em torno de uma burguesia cafeeira e, de outro, operários estrangeiros sem raízes locais. (FAUSTO, 2002; SOUCHAUD&FUSCO, 2012)

O crescimento das cidades acometeu a concentração de fabricas e serviços, em contrapartida, de pessoas em condição comum, muito semelhante àquela recorrente nas fazendas de café. Assim, o fim da escravidão, fator determinante do volume e direção do fluxo migratório europeu, fez com que os negros expulsos do campo também migrassem para cidade. Esse acréscimo populacional nas cidades brasileiras acarretou uma demanda por habitação e serviços de infraestrutura urbana, todavia, jamais vista em pauta nas políticas públicas nacionais. (MARICATO, 1997)

Fausto (2002) ressalta que até a década de 1930 o crescimento urbano não galgou grandes incentivos, principalmente em função da ainda reduzida significância da indústria sob o aspecto econômico. Com a implantação do Estado Getulista[10], que se firmava em meio à crise mundial que deflagrou a ruina dos fazendeiros em virtude de uma produção agrícola sem mercado e desemprego nas cidades e, fez com que fossem tomadas medidas centralizadoras, ou seja, o órgão federal passava a concentrar as tomadas de decisões, optando por medidas protecionistas, principalmente em relação ao decadente setor cafeeiro. Não obstante, a centralização Estatal não significou uma destituição da sociedade, após a consolidação do Estado Novo, o objetivo imediato era o de promover a industrialização, substituindo importações por produção interna, através do estabelecimento de indústrias de base[11]. Ademais, durante esse período, ainda que pautada em interesses políticos, a administração publica foi reformulada, transformando-se em um agente de modernização. Esses fatores foram essenciais para que a taxa de urbanização fosse, mais uma vez, afetada em detrimento dos deslocamentos da população interna e entradas de imigrantes no país, engendrando na sociedade atual, drásticas transformações espaciais e econômico-sociais.

Entre as décadas de 1940 e 2010 a população brasileira cresceu de 40 para 192 milhões, com uma taxa de urbanização passando de 31% para 84%, nesse mesmo período mais de 40 milhões de pessoas deixaram o campo (conforme gráfico 1). Esse contingente concentrava-se nas grandes cidades, considerando a grande explosão ocorrida entre os anos de 1950 e 1960, em função da forte política de industrialização

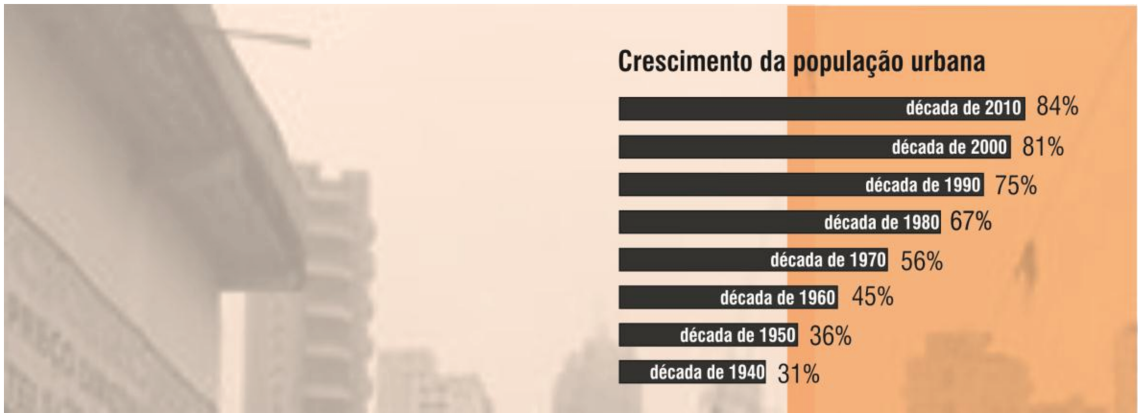
---

[10] Em outubro de 1930, após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas assumiu o poder e permaneceu por 15 anos, como chefe do governo provisório, presidente eleito pelo voto indireto. O período Getulista é dividido em Governo Provisório (1930 – 1934), Governo Constitucionalista (1934 – 1937) e Estado Novo (1937 – 1945).

[11] A partir de 1930 inicia-se, de fato, um processo de substituição de importação de produtos manufaturados pela produção interna, processo impulsionado, principalmente, pela Crise de 1929. É uma passagem brusca de um modelo essencialmente agrícola para o industrial. Não obstante, em 1937, o país efetivamente assume essa política de substituição das importações com o estabelecimento de uma indústria de base, essa, por sua vez, deveria dar suporte para que os outros setores industriais alavancassem.

adotada pelo governo Kubitschek e fazendo com que as metrópoles rapidamente se multiplicassem[12]. Concomitante a esse crescimento foi também o das periferias, uma vez aumentada a população e espalhada pelo território urbano, inchando-o e ampliando os limites das cidades. (BRITO e CARVALHO, 2006)

Gráfico 1: Crescimento da população urbana brasileira entre as décadas de 1950 e 2010. Dados: CAIXA (2011).



Fonte: Do autor. Imagem: Acervo Pessoal

Frente a isso, a urbanização nacional, baseada na concentração de renda e êxodo rural, resultou na consolidação de um modelo urbano-industrial, todavia, sem superação do modelo agrário-exportador, isto é, solapada pela concentração de renda e exclusão social[13]. Tal passagem ocorreu sem ruptura dos padrões pré-existentes, isto é, o modelo urbano-industrial se constitui como hegemônico sem alterar as estruturas originárias do modelo anterior, mantendo uma estrutura agrária baseada no latifúndio e

---

[12] "*Os cinquenta anos em cinco*", propaganda oficial do governo de Juscelino Kubitschek, parece justificar os anos de estabilidade politica, otimismo e crescimento econômico que marcaram o governo. Sua politica econômica definida através do Programa de Metas e a postura nacional-desenvolvimentista promoveram ampla interferência Estatal nos setores de infraestrutura, no incentivo à industrialização e atração de capital estrangeiro (para promover desenvolvimento com ênfase na indústria) (FAUSTO, 2002).

[13] O Brasil da Primeira República não foi industrial: segundo o Censo de 1920, 69.7% da população economicamente ativa dedicava-se à agricultura, 16.5% ao setor de serviços e 13.8% à indústria, quadro que não se alterou significativamente até 1930 (FAUSTO, 2002).

na concentração de renda, determinando o fenômeno do êxodo rural que acompanharia a urbanização brasileira. (BOTEGA, 2008)

Dessa forma, a política urbana resultou "*na face fragmentária da* 'cidade do capital'" [14], cuja dinâmica desenvolveu-se na apropriação privada da terra, o controle territorial passou a ser um meio de acumulação de renda. A partir de então, observou-se que o recurso da população de baixa renda foi a ocupação irregular de áreas, na maioria das vezes, ambientalmente sensíveis. (ORTIZ & BUENO, 2009)

> "(...) A inevitabilidade das crises que abalam periodicamente a sociedade até os seus próprios alicerces, crises de destruição criadora caracterizada pelo 'absurdo' do excesso de produção em meio a inúmeras necessidades sociais urgentes, mas não atendidas, de fome em meio a abundancia, de desigualdades em rápido crescimento e da periódica destruição das forças produtivas antes criadas com que a burguesia buscou criar um mundo à sua própria imagem e semelhança." (HARVEY, 2000; p. 39)

Na última década o aumento populacional brasileiro deveu-se, quase que totalmente, ao crescimento vegetativo, uma vez que os fluxos migratórios começaram a cessar a partir da década de 1980. Apesar de os dados do IBGE perspectivarem que nos próximos anos a população urbana continuará crescendo, a demanda será menor. O Ministério das Cidades (2009) indica que os principais responsáveis por esse crescimento comedido da população seja, o planejamento familiar associado à queda de fecundidade; o envelhecimento da população, resultado do efeito combinado entre aumento da expectativa de vida e redução dos níveis da fecundidade e de mortalidade. (IBGE, 2010)

Tal desenvolvimento urbano foi possível através de uma desvinculação entre trabalho rural e urbano, isto é, os diferentes modos de produção competiram, entretanto, articularam-se e cooperam entre si e, o mesmo aconteceu entre cidade e campo.

---

[14] Ver BOLAFFI (1981), MARICATO (1995) e BOTEGA (2007).

Todavia, no Brasil, verifica-se que o crescimento urbano não foi deflagrado em função de um excedente produzido pelo campo e sim por um processo sem precedentes de afluxo imigratório e de negros libertos que viviam inseridos em uma economia rural e de subsistência, assim, é natural que os graus de urbanização fossem baixos, já que as cidades estavam praticamente dissociadas da economia das oligarquias[15]. Como resultado, são cidades despreparadas para o rápido afluxo populacional, oferecendo serviços precários, sempre em desvantagem em relação às necessidades da população que se adensava.

É nesse contexto que os problemas advindos da urbanização crescente surgiram na sua forma mais devastadora: a crise habitacional, onde as classes populares foram profundamente afetadas. A partir de então, entra em pauta uma política pública habitacional caracterizada por mecanismos que consistiram na lógica de lucros e aquisição da casa própria, além da ausência de uma efetiva politica de Estado, e sim a perpetuação de uma política de governo.[16] (COSTA, 1982; MARICATO, 1997; BOTEGA, 2008)

1.2 | Necessidades Habitacionais

Hoje, 86,53% da população brasileira vivem em cidades, dessa população urbana, 28% habitam locais assolados por algum tipo de precariedade [17]. Estima-se que o déficit habitacional brasileiro seja, em sua totalidade, de 16,494 milhões de unidades das

---

[15] Em 1889, com a proclamação da República inaugurou-se um período na política do Brasil controlado pelas oligarquias rurais cafeeiras. Sendo os dois primeiros governos (1889-1894) correspondentes à República da Espada. Em 1894, o poder político brasileiro ficou restrito às oligarquias agrárias paulista e mineira, até 1930.

[16] A ausência de política de Estado refere-se à perpetuação de uma política de governo, diretamente ligada ao partido político que está no mandato.

[17] ONU-Habitat (2012).

quais 5,546 milhões referem-se à construção de novas unidades[18] e 10,948 milhões sejam correspondentes à inadequação das moradias[19].

Segundo a CAIXA (2011), as características demográficas, econômicas, regionais e sociais brasileiras denotam heterogeneidade. Apesar do processo de transformação dos aspectos da habitação social, existe uma lacuna na política salarial e de distribuição de renda, que reforçam os descompassos na inclusão social e urbanística.

O processo de urbanização brasileiro, diretamente ligado ao capitalismo dependente, resultou em uma sociedade de caráter extremamente hierarquizado e desigual. O problema habitacional é reflexo do crescimento dinâmico e da realidade social e econômica de sua sociedade. Partindo desse pressuposto, a problemática habitacional não se refere apenas ao problema da moradia, mas às lacunas de serviços básicos, de atendimento de infraestrutura e de redes de abastecimento das áreas mais carentes do país. (MARICATO, 1997; FJP, 2005; BOTEGA, 2008)

Em decorrência da ampliação da crise habitacional, muitos estudos sobre o déficit começaram a ser realizados. Entretanto, de maneira superficial, não expondo a realidade nacional, baseado apenas em coabitação e crescimento demográfico (BUENO, 2000). Diante disso, a Fundação João Pinheiro, a partir de 1995 dividiu as necessidades habitacionais em duas interfaces[20]: Déficit habitacional e inadequação

---

[18] Esses valores são os últimos divulgados pela FJP em 2012 após a publicação dos dados censitários em aglomerados subnormais, 2010 pelo IBGE.

[19] Déficit Habitacional no Brasil, FJP (2008). De acordo com a CAIXA (2011) o estudo da FJP é o mais difundido no Brasil e adotado pelo Ministério das Cidades na formulação da nova Política Habitacional, ressaltando, ainda, que a diferença metodológica entre as instituições que calculam o déficit habitacional geram distorções muito significativas. Atualmente, segundo o IPEA (2012) o déficit habitacional brasileiro é de aproximadamente 19 milhões de unidades, sendo o déficit quantitativo da ordem de 7,2 milhões e o qualitativo na ordem de 12 milhões.

[20] Em 1997, foi encomendado pelo governo federal à FJP um diagnostico sobre a situação habitacional do país. Com isso, passa-se a tratar as necessidades habitacionais através de duas faces: déficit quantitativo e déficit qualitativo. Na época, foram apresentados os seguintes valores: Déficit quantitativo

das moradias, distinguindo o déficit quantitativo e qualitativo. A CAIXA (2011) trabalha com dois segmentos: o déficit habitacional e demanda habitacional.

1.2.1 | Déficit Habitacional ou Déficit Quantitativo

Os elementos do déficit habitacional são: habitação precária, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel, ou seja, intrinsicamente relacionado à falta física da unidade habitacional dentro do estoque de mercado, e estão distribuídos no Brasil conforme gráficos 2 e 3.

Para a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional engloba as unidades sem condições de habitabilidade em função da precariedade das construções, os *"domicílios rústicos"* [21], uma vez que deverão ser repostos. Além disso, considera a necessidade de incremento do estoque, ou seja, em virtude da coabitação familiar [22] ou utilização de

---

(moradias urbanas e rurais) de 5 milhões, em relação ao déficit qualitativo, foram verificados os seguintes valores: 5,6 milhões de moradias com carência de infraestrutura, 5 milhões com infraestrutura inadequada e 2,4 milhões de domicílios com inadequação de construção, isto é, constituídas de material precário, e/ou adensamento excessivo (BRASIL, 1997). De acordo com a autora, *"essa redefiniçao justificou e reforçou a diversificação das modalidades de intervenção, a priorização de investimentos (...) para faixas de menor renda e os programas de urbanização de favela, saneamento, melhoria habitacional e eliminação de situações de risco*". (DENALDI, 2003; p. 22)

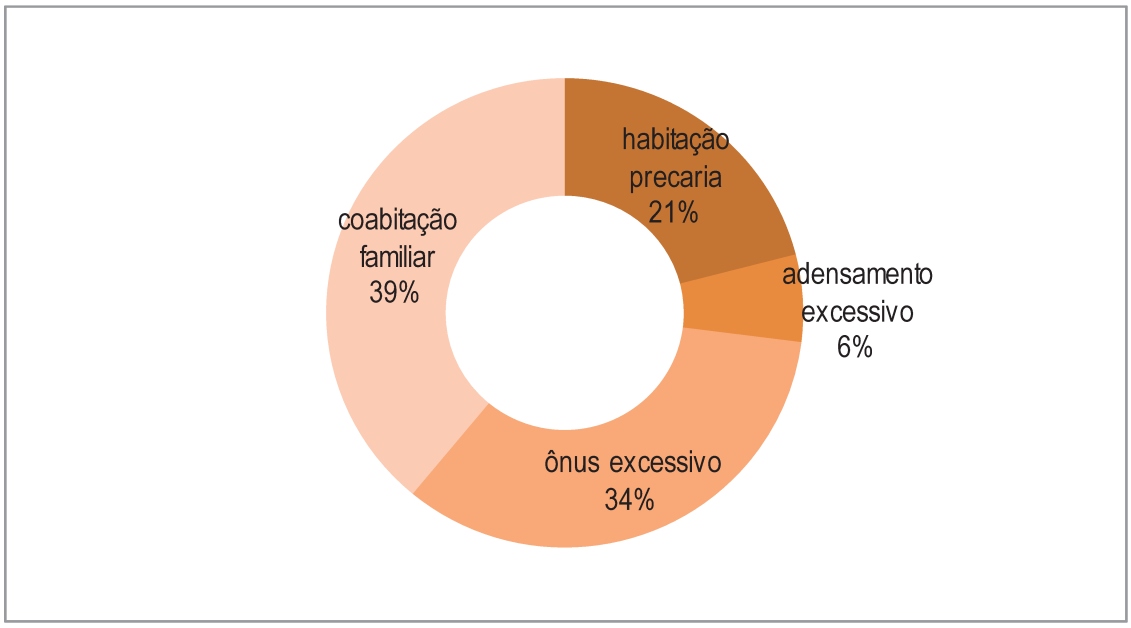
[21] De acordo com a Fundação João Pinheiro (2005; p.13), "*domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em ocorrência das suas condições de insalubridade*", assim, devendo ser repostos.

[22] De acordo com a Fundação João Pinheiro (2005; p. 13), a coabitação familiar "*compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família em um mesmo domicilio e das que vivem em cômodos – exceto os excedidos por empregador. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência domestica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicilio com outra família denominada principal*".

edifícios não residenciais com o fim habitacional, os *"domicílios improvisados"* [23]. Dessa forma:

> "O déficit pode ser entendido, portanto, como 'déficit por incremento de estoque' e como 'déficit por reposição de estoque'. O déficit por reposição do estoque refere-se aos domicílios rústicos acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. O déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar." (FJP, 2005; p. 13-14)

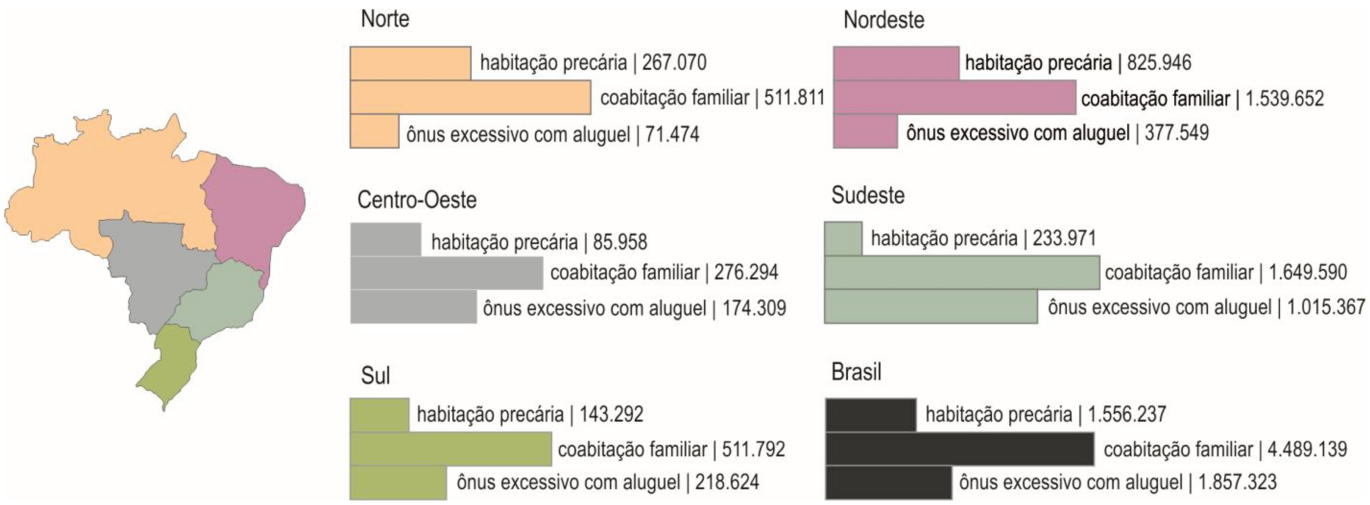
Gráfico 2: Características do déficit habitacional no Brasil. Dados: FJP (2005)



Fonte: Do autor

[23] De acordo com a Fundação João Pinheiro (2005; p. 13), o conceito de domicílios improvisados compreende: "*todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades habitacionais*".

Gráfico 3: Distribuição do déficit habitacional do Brasil (número de domicílios). Dados: FJP (2005)



Fonte: Do autor

A atual metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro, agregou-se o "*ônus excessivo com aluguel*", correspondente ao número de famílias urbanas que possuem renda familiar de até três salários mínimos e moram em domicílios urbanos duráveis, dispondo mais de 30% de sua renda para pagamento do aluguel.

Dessa forma, o déficit por incremento de estoque refere-se aos domicílios que deverão ser criados para atender as parcelas da população que não tem onde morar em função de:

- Coabitação familiar, isto é, domicílios com mais de uma família ou a coabitação disfarçada, quando alguns cômodos da casa são cedidos ou alugados;
- Habitação Precária: Domicílios improvisados, ou seja, construções que não foram construídas com a finalidade de habitação, todavia, são utilizadas para esse fim;
- Ônus excessivo de aluguel, quando o aluguel compromete mais de 30% da renda familiar;

O déficit por reposição refere-se aos domicílios rústicos e engloba uma parcela de domicílios tidos como depreciados, a depreciação dos imóveis está relacionada a um limite de vida útil a partir do qual serão necessários reparos. Considera-se que construções com mais de 50 anos devem ser repostas. (FJP, 2005)

1.2.2 | Inadequação das Moradias ou Déficit Qualitativo

A inadequação das habitações refere-se às condições de habitabilidade, todavia, não implica em necessidade de construção de novas unidades. É importante ressaltar que os critérios adotados para inadequação e déficit não são exclusivos, porém, sob o risco de os resultados serem somados, são classificados como inadequados:

> "Domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária ou domiciliar exclusiva." (FJP, 2005, p.13)

A metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro considera inadequados os domicílios:

- Carentes de infraestrutura: são aqueles que não contam com algum dos referidos serviços básicos: abastecimento de água e esgoto, coleta de lixo e iluminação elétrica;
- Sob inadequação fundiária associa-se à situação de ocupação de terras, isto é, existem famílias que declaram serem proprietárias da edificação, mas não do terreno em que residem;
- Assolados pela inexistência de unidade sanitária domiciliar, ou seja, o domicilio não dispõe de sanitário exclusivo;
- Adensamento excessivo: corresponde aos domicílios com mais de dois moradores por cômodo servindo de dormitório (o que inclui quartos e sala), excluindo-se as famílias conviventes, já consideradas para cálculo do déficit (coabitação familiar);
- Cobertura inadequada;

Além desses componentes supracitados, devem ser considerados os domicílios em função de depreciação dos imóveis e não computados no déficit quantitativo, uma vez que apenas a manutenção e reparos sejam considerados suficientes, sem a necessidade de reposição.

1.2.3 | Déficit habitacional quantitativo e qualitativo em aglomerados subnormais

Atualmente, mais de 11 milhões[24] de pessoas vivem em áreas com algum tipo de carência social ou de infraestrutura urbana. Nesses valores estão inclusos os setores censitários que de acordo com o IBGE são denominados aglomerados subnormais, além dos assentamentos precários [25].

Segundo o Ministério das Cidades (2007), os assentamentos precários eram áreas que não se enquadravam na classificação de aglomerados subnormais do IBGE em 2000, mas que em termos econômicos, sociais e demográficos, apresentavam características similares, isto é, habitações precárias, sem infraestrutura urbana e com chefes de família caracterizados por informalidade no trabalho e renda muito baixa. No entanto, em função da esporádica atualização e abrangência parcial de dados, associação do termo subnormal ao setor censitário e não aos domicílios ou pessoas que ali residem, além da ausência de ferramentas de geoprocessamento, os assentamentos acabavam não sendo contabilizados, subestimando os índices. (MARQUES et al. , 2007; CEM & MCidades, 2007)

---

[24] Dados do IBGE, Aglomerados Subnormais, recenseamento de 2010.

[25] No recenseamento de 2000, 6.361,843 pessoas residiam em aglomerados subnormais. Os assentamentos precários integraram a pesquisa feita pelo Centro de Estudos da Metrópole, esses valores referem-se a 561 cidades analisadas dentro do projeto “Aplicação de geoprocessamento para a politica de habitação em assentamentos precários”. Foram identificadas 6.028,778 pessoas vivendo em assentamentos precários (CEM & MCidades, 2007).

A produção de informações por parte do IBGE no ultimo recenseamento, em 2010, adotou inovações metodológicas para aprimoramento na identificação dos aglomerados, como imagens de satélite[26]. Entretanto, esses estudos ainda apresentam discrepâncias significativas, já que a aplicação dos termos é de certa forma, genérica, além dos núcleos com habitações precárias com número de domicílios inferior a 51 unidades [27] não sejam considerados, permitindo com essas áreas sejam facilmente incorporadas às áreas urbanas não especiais[28]. Embora existam problemas as informações sobre os aglomerados subnormais do IBGE ainda são as mais adequadas (ver gráficos 4, 5, 6, 7 e 8).

---

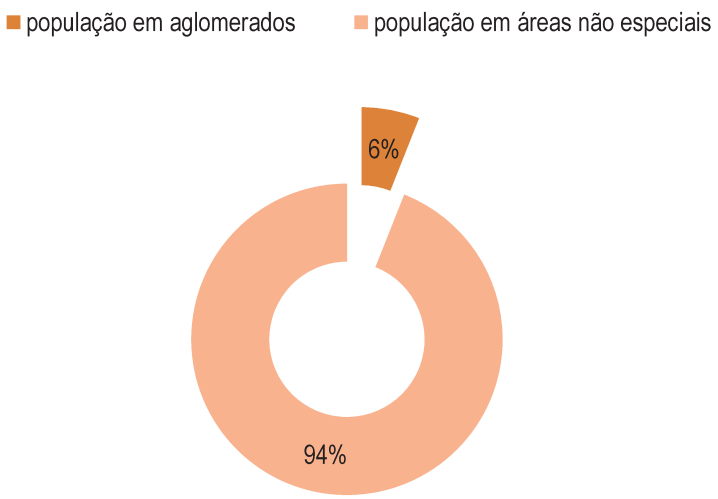
[26] Em situações onde os limites entre os aglomerados subnormais e setores urbanos não especiais são difusos a ferramenta de geoprocessamento e imagens de satélite são substanciais para identificação das áreas precárias. (CEM & MCidades, 2007; IBGE, 2010)

[27] IBGE, 2010; p. 28: "(...) de modo a garantir que as áreas consideradas como aglomerados subnormais atendessem ao quantitativo mínimo de 51 domicílios estabelecido no conceito. Neste caso, não foram considerados nesta publicação as áreas com quantidade de domicílios inferior a este patamar (...)".

[28] O termo aglomerado subnormal e/ou assentamento precário envolvem situações como favelas, mocambos, loteamentos clandestinos, cortiços, e outros, que apresentam graus de heterogeneidade interna e podem acabar se misturando em áreas urbanas não especiais. (IBGE, 2010; VALADARES 2000; TASHNER, 2002; SARAIVA & MARQUES, 2005; MARQUES, et al. 2007). De acordo com o IBGE (2010-p. 27): "O setor especial de aglomerado" subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51(cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

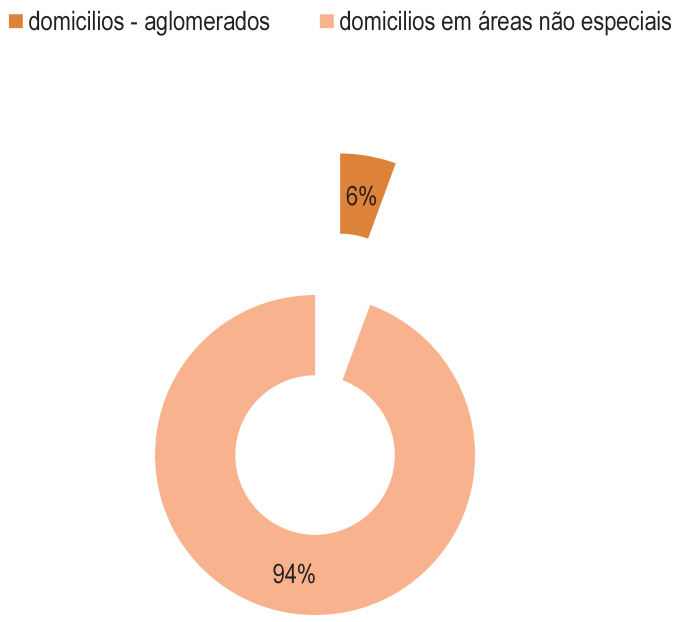
a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e precariedade de serviços públicos essenciais. Os Aglomerados Subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias:
a) invasão;
b) loteamento irregular ou clandestino; e
c) "áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente"

Gráfico 4: Aglomerados Subnormais no Brasil (população). Dados: IBGE(2010)



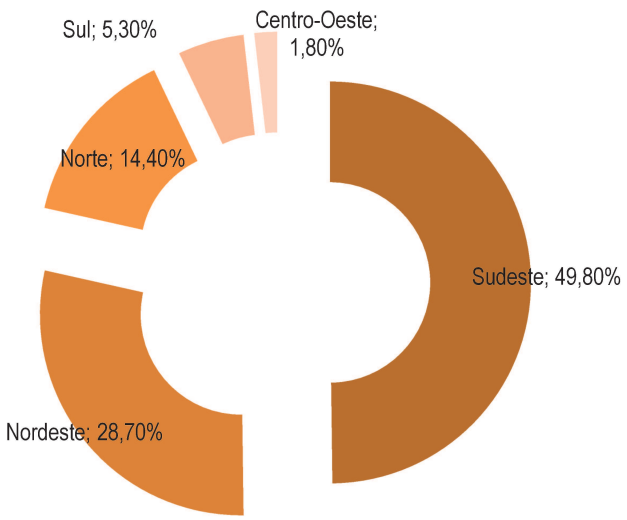
Fonte: Do autor

Gráfico 5: Aglomerados Subnormais no Brasil (domicílios). Dados: IBGE (2010)



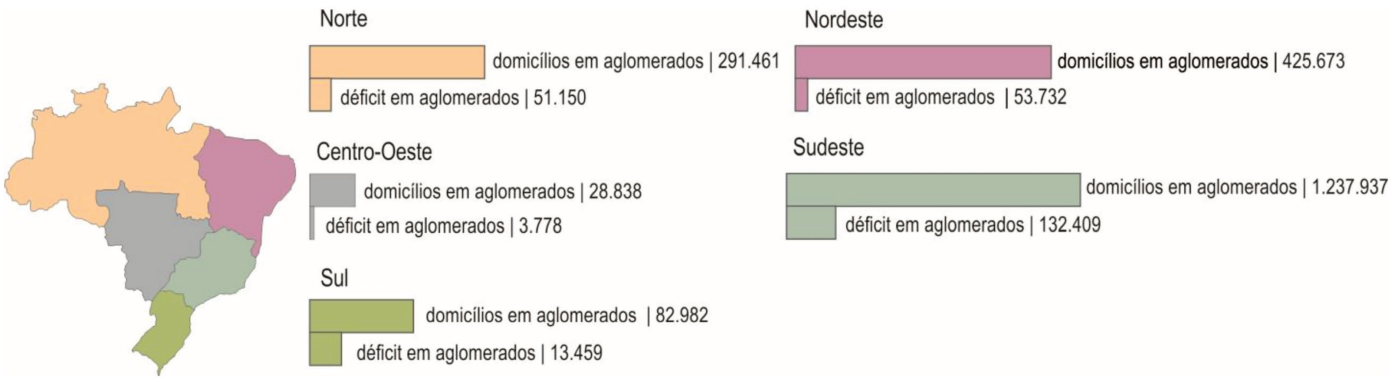
Fonte: Do autor

Gráfico 6: Aglomerados Subnormais no Brasil (distribuição por regiões). Dados: IBGE (2010)



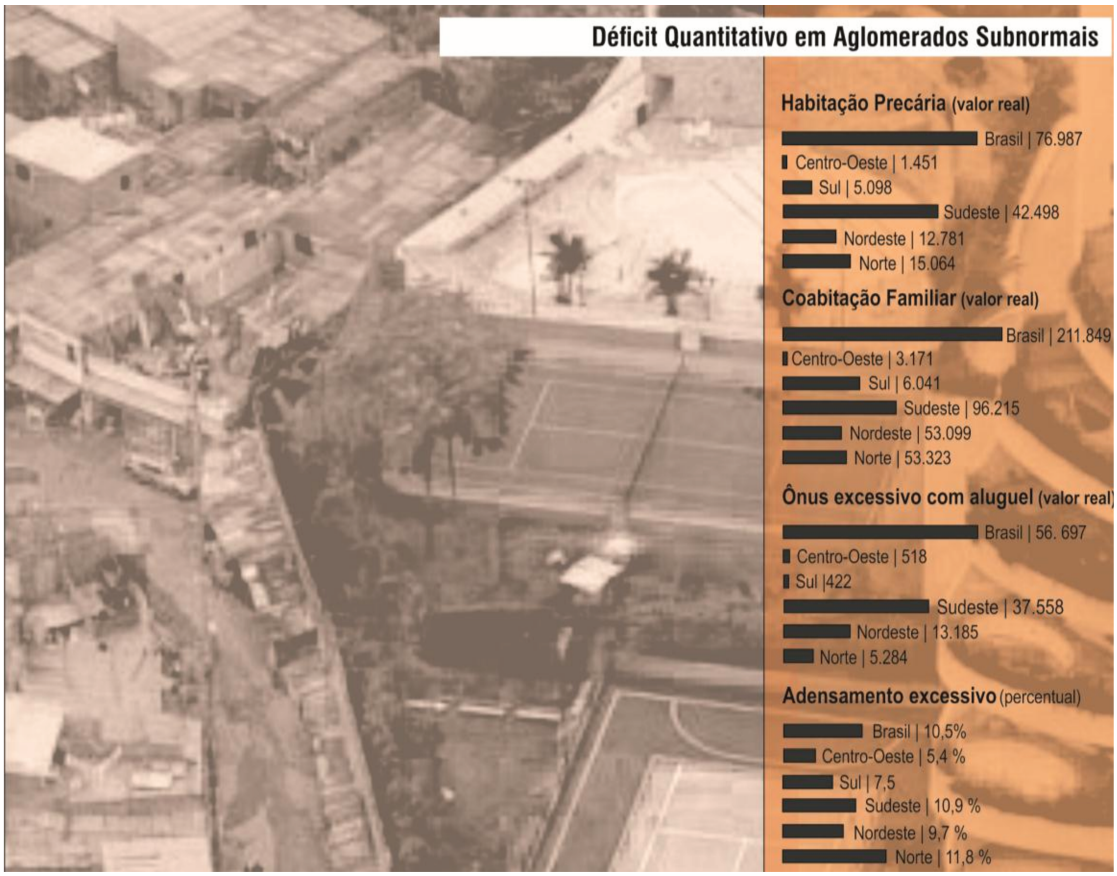
Fonte: Do autor

Gráfico 7: Aglomerados Subnormais no Brasil: Distribuição do déficit quantitativo por regiões (número de domicílios). Dados: IBGE (2010)



Fonte: Do autor

Gráfico 8: Características da distribuição do déficit quantitativo por regiões. Dados: FJP (2005)



Fonte: Do autor. Imagem: Favela Paraisópolis | PMSP (2008)

1.2.4 | Necessidade habitacional no Brasil | Panorama

Inexoravelmente, o processo de rápida urbanização que trouxe entre as décadas de 1940 e 2010 quase 150 milhões de pessoas [29] para as cidades foi marcado por uma intensa produção informal de moradia. Associado a isso, a baixa renda da população e a falta de politicas de incentivo à produção de habitação de interesse social deflagrou um processo de periferização da habitação (MCidades, 2009).

[29] Na década de 1940, 12.761.238 de pessoas viviam em cidades, em 2010 esse valor era de 160.215.462 pessoas. Valores do IBGE, recenseamento de 1940 e 2010, respectivamente.

A falta de instrumentos urbanísticos de barateamento do preço da terra, diretamente ligada à escassez do mercado fundiário, que atrela e condiciona o valor da habitação à especulação imobiliária, constituiu-se em um modelo hegemônico de ocupação do espaço urbano, isto é, uma expansão horizontal onde as áreas mais afastadas da malha urbana foram ocupadas por loteamentos e conjuntos habitacionais para população de baixa renda [30]. Com isso, áreas centrais e valorizadas das cidades começaram a se esvaziar e a infraestrutura urbana passou a ser subutilizada. [31] (MCidades, 2009)

Os domicílios vagos (tabela 1) superam o déficit habitacional do país. O crescimento de imóveis urbanos vagos chegou à taxa de 55,2% enquanto que o crescimento total de domicílios cresceu em 37,6%. Essa situação é mais agravante em áreas metropolitanas, que concentram 35% do total de domicílios vagos em condições de ser ocupados [32]. Dessa forma, o que se evidencia é, além da posição omissa do Estado, desiquilíbrio entre oferta e capacidade de aquisição, já que nas áreas onde o número de vacância é maior os serviços são mais caros e o preço por m² da terra é maior. (ROLNIK, 2009)

Tabela 1: Domicílios vagos em 2010. Dados: IBGE (2010)

domicilios vagos	total (rural + urbano)	rural	urbano	regiões metropolitanas
total	6.1 milhões	1.6 milhões	4.5 milhões	1.9 milhões

Fonte: Do autor

[30] Durante o período do BNH "menos de 10% dos terrenos adquiridos para construção de novos conjuntos estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela eram dotados de acessos a transporte e servidos de abastecimento de água e energia elétrica. Os projetos, de iniciativa pública ou privada, realizados após a extinção do BNH, salvo exceções pontuais, seguiram essa mesma lógica". (MCidades, 2009, p. 40)

[31] Nesse âmbito, "a politica de investimentos das cidades brasileiras, que prioriza as áreas mais valorizadas, reproduzindo a histórica escassez e impedindo a oferta de terra numa sobrevalorização fundiária". (MCidades, 2009, p. 40)

[32] Dados do IBGE (2010) e MCidades (2009).

Imagem 2: Edifícios vazios na área central de São Paulo. **2a** – Edifício São Manoel na Rua Marconi com a Rua Barão de Duprat. **2b** – Edifício da Cia Nacional de Tecidos na Rua Brigadeiro Tobias. Na área central de São Paulo, de acordo com os dados do IBGE (2010), a cidade tem 290 mil imóveis não habitados e, de acordo com a Secretaria Municipal de Habitação (2012), 130 mil famílias sem moradia.



Fonte: Douglas Nascimento disponível in: http://www.saopauloantiga.com.br – acesso em abril | 2013.

Na última década as regiões metropolitanas cresceram em 36,2% em cerca de 300 municípios [33] (IBGE, 2010). O desenvolvimento que permite o atraso [34] obriga a população de baixa renda, sujeita às arbitrariedades impostas pelo capital privado, a ocuparem as periferias, entretanto, conforme o IPEA (2011) as vagas de trabalho, permanecem concentradas nas áreas centrais das cidades, gerando aumento nos deslocamentos de transportes, onerando os serviços, exigindo do governo a alocação de recursos para reversão do quadro de exclusão. A tabela a seguir mostra o comportamento do crescimento populacional no Brasil entre os anos 2000 e 2010, demonstrando que a taxa de crescimento foi maior em áreas periféricas.

[33] Existem 5570 municípios no Brasil, IBGE (2010).

[34] Ver Ferreira (2012), Maricato (2011), Rolnik (2012).

Tabela 2: Crescimento populacional no Brasil. Dados: IBGE (2010)

	2000	2010	taxa de crescimento (%)
Metrópoles	61.247.033	69.207.764	1,23
Núcleo	34.920.618	38.647.700	1,02
Periferia	**26.326.415**	**30.560.064**	**1,50**
Interior	108.552.137	121.524.930	1,14
Total	169.799.170	190.732.694	1,17

Fonte: Do autor

As alterações na distribuição populacional no espaço urbano estão atreladas à estrutura e organização das cidades, isto é com a incapacidade de promover infraestrutura urbana e habitação em áreas com preços acessíveis, as periferias passaram a inchar de forma acelerada, culminando em uma "urbanização paradoxal", ou seja, ao passo que concentração populacional e transformações econômicas ocorreram, concomitantemente, núcleos urbanos proliferaram para as áreas mais afastadas das cidades, de forma difusa. (BERTAUD&MALPEZZI, 2003)

Em relação à demanda habitacional total no país, ela permaneceu praticamente estável, passando, nos últimos dez anos, de 9.287.321 unidades para 9.297.214 unidades. Entretanto, associada à tendência de crescimento urbano do país, a demanda habitacional total absoluta urbana apresentou um crescimento da ordem de 10%, isto é, passou de 6.226.139 para 6.859.255 unidades. Vinculada à heterogeneidade de distribuição da renda a demanda habitacional total está concentrada na faixa salarial entre 3 e 10 salários mínimos.

Com a intensão de formular a nova política habitacional brasileira, que será tratada a seguir, as necessidades habitacionais do país foram dimensionadas. Através das estimativas de déficit qualitativo e quantitativo [35], crescimento populacional e demanda,

[35] As estimativas consideram que as famílias devem ter acesso a uma unidade unifamiliar. Entretanto, o próprio PlanHab explicita que este conceito é questionável já que algumas famílias optam por coabitarem juntas, portanto, não constituindo a necessidade de novas unidades habitacionais.

é possível a quantificação dos recursos e o estabelecimento de metas para os próximos anos. (MCidades, 2009)

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), classificou os municípios de acordo com as variáveis socioeconômicas, importâncias metropolitanas, características urbanas, número de habitantes, etc., para definição dos programas mais adequados a serem implantados. Além disso, foram estabelecidos cinco grupos de atendimentos a partir de sua capacidade de acessar um financiamento através de sua renda familiar e per capita. (MCidades, 2009)

As estimativas foram realizadas através de cenários macroeconômicos, como a evolução da renda familiar e de perspectivas em longo prazo de crescimento da população para o traçado das novas necessidades habitacionais. As estimativas do PlanHab foram realizadas entre 2007 e 2008, considerando o déficit habitacional, que é o problema mais imediato, entretanto, considerando também a formação dos novos núcleos familiares para construção da projeção futura [36].

É importante salientar que o PlanHab trata-se de um planejamento, o que implica na articulação com outros instrumentos da mesma ordem, além de exigir revisões periódicas já que o cenário em que suas estimativas foram realizadas era positivo e os efeitos de possíveis crises mundiais não poderiam ser totalmente previstos.

Para ROLNIK (2009), há uma limitação interna naquilo que se refere à produção de unidades e a produção da cidade, isto é, disponibiliza-se crédito e a injeção de verbas para construção de habitações, mas nada de efetivo é feito em relação à regulação do solo.

---

[36] As necessidades habitacionais sintetizadas no PlanHab inclui a urbanização de assentamentos precários, entretanto, trabalha com a perspectiva de que novos assentamentos precários não se formarão, ou seja, esse cenário mais favorável constitui-se em algo utópico, já que a própria política de disponibilização de recursos do FGTS para o setor imobiliário e/ou da construção civil à população de baixa renda se configura, em quase sua metade, na aquisição de material de construção para autoconstrução, que na esmagadora parte das vezes ocorre em assentamentos precários.

> "(...) os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. Construir moradias é construir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades." (MARICATO, 2009, grifos)

1.3 | Produto Habitacional [37]

De acordo com a ONU-Habitat (2012), três aspectos básicos definem a situação da habitação: o estoque habitacional, a quantidade de habitações faltantes face à demanda (déficit quantitativo) e aquelas habitações que não cumprem os padrões mínimos de habitabilidade (déficit qualitativo). Entretanto, as medidas atuais de quantificação e qualificação ainda são muito subjetivas, devendo estar vinculadas à situação econômica e ao entorno, entretanto, em países em desenvolvimento, estes déficits estão concentrados nas populações mais vulneráveis e a propriedade ainda é o a forma jurídica predominante de titulação individual [38].

O direito à habitação consiste em um conjunto de ações do Estado que garantam acesso à moradia adequada, o que "*não significa dizer que o Estado deva promover a distribuição gratuita de casas à população*." Todavia, é o Estado que deve assegurar à população de baixa renda as condições mínimas de acesso aos direitos sociais, entre elas, a habitação adequada[39], reconhecida pelas Nações Unidas como um dos mais importantes direitos da sociedade. (SARMENTO, 2011, p. 1-7)

---

[37] A unidade habitacional tem três aspectos importantes: projeto arquitetônico, elementos construtivos e custo (FINEP, 2000 – Disponível in: www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/92.pdf. – acesso em jan. 2013)

[38] Ver relatório da ONU-Habitat, 2012, p. 62-67.

[39] Para o MCidades, PlanHab e SNHIS (2009): "*1- Moradia digna como direito social e humano – garantia da moradia digna como parte dos direitos sociais e humanos, individuais e coletivos, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. 2- Moradia digna como vetor de inclusão social – garantia de padrões mínimos de qualidade nas áreas de moradia dotadas de infraestrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais.*"

Face ao sistema jurídico brasileiro, o país tem o dever de proteger e efetivar o direito à moradia para produção de cidades mais justas, conforme defendido no art. 6º da Constituição Federal [40]. De acordo com a Constituição Brasileira, artigo 23, inciso IX, é competência da União, Estados e municipalidades a promoção de programas de construção de habitação bem como a melhoria de infraestrutura e saneamento básico, na busca pela supressão do déficit e promoção da qualidade dos imóveis precários existentes.

Entretanto, a efetividade do direito à habitação adequada está diretamente vinculada ao direito à cidade, mas que não avança, já que a habitação popular está separada do planejamento urbano. Em virtude de situações circunstanciais de apropriação do espaço urbano, seja pela especulação imobiliária ou pela falta de atenção para os interesses reais da população, alimentando um sistema de dominação politica das camadas mais pobres, a provisão habitacional tem sido amplamente dominada pelo setor não público e causando a formação de favelas. (UNCHS, 1996; SARMENTO, 2011; ROLNIK, 2012)

Ademais, é inerente no Brasil a função social da propriedade imputada na população, dessa forma, a habitação constituiu-se como um símbolo social de poder cujos programas que permeiam a produção de cidades podem se justapor desde que os números mínimos sejam atingidos.

---

[40] A constituição de 1988 naquela ocasião não inseria a moradia como direito social elencado no artigo. A moradia é acrescida em 2000 na emenda constitucional. Em relação à politica urbana, esta foi regulamentada pela lei 10257/2001 através do Estatuto da Cidade.

Imagem 3a – Favela na periferia de São Paulo. **3b** – Produção de casas dentro do Programa Minha Casa Minha Vida em Campo Grande.





Fonte: David Majella - disponível in: http://www.saopauloantiga.com.br – acesso em abril | 2013.

Enquanto milhões de brasileiros vivem em condições precárias, milhões de habitações são construídas, dentro de um sistema inexistente de industrialização da construção, sem politica de terras ou com uma visão deturpada de moradia digna, sem a dimensão de legibilidade que a cidade deve ter perante a população. Existe de fato uma política pública habitacional no Brasil?

A aplicação de recursos sob a gestão federal tem fortalecido a concentração de renda [41] para população de classe média e principalmente, para iniciativa privada, já que investimentos em infraestrutura, transportes, cultura e lazer acontecem na região onde esse setor pretende construir seus edifícios.

De acordo com a FINEP (2000), a maioria das unidades habitacionais construídas no Brasil nos últimos anos não considerou linhas de crédito governamentais o que resultou na autoconstrução como o tipo predominante de sistema construtivo.

[41] A maior parte dos programas atende a população com renda acima de cinco salários. (FINEP, 2000)

Outro ponto que merece destaque é que apesar das potencialidades dos novos programas, eles ainda não se consolidaram, de fato, e a questão habitacional ainda se apresenta deteriorada dentro de uma hierarquização espacial que promove a separação em interfaces entre habitação e as demais politicas urbanas, assim, a cisão entre cidade 'legal' e 'ilegal', agrava, ainda mais, as condições sociais da população de baixa renda. Intervenções que parecem esquecer, que nem sempre, a construção de novas unidades resolve o problema da habitação, já que as politicas de infraestrutura urbana e transportes podem afetar diretamente as condições habitacionais da população. (FINEP, 2000)

Entretanto, é importante salientar que nos últimos anos as cidades têm buscado através de seus programas de melhorias urbanas e regularização fundiária um meio para atenuação do problema das favelas e na busca por espaços mais democráticos.

2 | Políticas Públicas Habitacionais no Brasil

Neste trabalho vamos dividir a politica habitacional em três fases – período anterior ao Banco Nacional de Habitação (BNH), pois a partir da adoção do BNH entra em pauta uma nova metodologia na resolução do problema habitacional. Período entre BNH e governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Período de 2003 em diante.

Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, é exposta a consciência sobre os Direitos Sociais, principalmente no que se refere à Reforma Urbana no Brasil [42]. São medidas de avanço em um processo marcado por retrocessos, onde apenas uma parcela de privilegiados é atendida pelo mercado.

[42] Segundo Martins (2002) a partir de 1970 surgem uma serie de movimentos populares urbanos em busca de direitos sociais. Na década seguinte esses movimentos são articulados e, formuladas propostas afins de reconhecimento na esfera pública. Em 1987 é apresentada à Assembleia Constituinte, a Emenda Popular pela Reforma Urbana, o que resultou no capitulo Urbano da Constituição Federal ao redor dos artigos 182 e 183.

Como exposto anteriormente, é sabido que o processo de urbanização brasileiro ocorreu sem "*ruptura de modelos*", denotando um modelo urbano-industrial que se consolidou, todavia, sem romper com as estruturas do modelo agrário e de concentração de renda, do período anterior (BOTEGA, 2008). A diversificação e o crescimento econômico trazido pelos avanços capitalista desencadearam, contraditoriamente, um processo de marginalização da população frente aos meios de produção, acesso à cidade e consequentemente, à moradia.

Não obstante, como salientado por Oliveira (1972), nem todo espaço urbano foi formado através do crescimento industrial, e apesar de no Brasil ser verificada tal ocorrência, as redes urbanas já se apresentavam estruturadas, onde os núcleos de aglomeração foram os responsáveis pela manutenção do modelo agrário-exportador, isto é, garantiram a comercialização e exportação dos produtos advindos do campo, ate a indústria suplantar, de vez, o modelo exportador. Nesse contexto, de explosão capitalista e concomitante crescimento urbano associado à tardia e restrita intervenção estatal, a crise do sistema habitacional é iminente.

Segundo autores como Maricato (1997), Denaldi (2003) e Villaça (1986), em função do alto custo da unidade habitacional, o acesso formal à moradia engendrou-se através de financiamentos e aluguel, já que os gastos com habitação não foram incorporados aos salários da população, tampouco, assumidos, pelo Estado, que apesar de reconhecer a sua obrigação, não foi capaz de cumpri-la; desencadeando um processo de produção doméstica e apropriação ilegal de terras.

Contudo, a vida social produzida por meio de acumulação fez com que a habitação tornasse-se um problema, já que, com o advento do "*homem livre"*, produto do capitalismo, o individualismo e a competitividade formaram a única unidade possível dentro de um sistema opressor, repleto de assimetrias e configurado por espaços de uma população deserdada (FASSIN, 1992). Assim, no Brasil e em outros países da

periferia do capitalismo [43], a questão habitacional sempre foi um problema político, uma vez que a intervenção Estatal nunca foi capaz de garantir o direito universal à moradia, vitimando seus cidadãos à "*vulnerabilidade massiva"*.

> "O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. Quando eu olho para a história, vejo que as cidades foram regidas pelo capital, mais que pelas pessoas. Assim, nessa luta pelo direito à cidade haverá também uma luta contra o capital." (HARVEY, 2009 – grifos)

Diante disso, pode-se dizer que a expansão urbana brasileira ocorreu através da consolidação de um modelo centralizado e desenvolvimentista, que, quando a cidade começa a suplantar o campo é assistida pela manutenção do modelo anterior e baseada em interesses políticos e atendimentos parciais, deflagrando a exclusão territorial, característica fundamental do crescimento urbano.

2.1 | O problema da habitação do Período Republicano até a Ditadura Militar

Até o período republicano, a política nacional estava totalmente voltada e dependente do setor primário. Com a crise da monarquia, a transição de regimes ocorreu diante de desajustes econômicos, refletindo nas medidas tomadas pelo governo, que seriam aquelas capazes de viabilizar capital para os cofres públicos. Com isso, a implantação da política de Encilhamento, que buscava alavancar o processo de industrialização nacional através da facilidade de créditos, trouxe consigo uma explosão da inflação, especulação, desvalorização da moeda e fechamento de empresas (FAUSTO, 2002).

---

[43] Ver Maricato (1995, p.3). Segundo a autora, na periferia do capitalismo, especialmente no Brasil, há um profundo deslocamento entre a ordem legal e a cidade real, que se manifesta no cotidiano do universo informal e diante do aparelho estatal, "*grande promotor da ruptura aludida"*.

Ver Pochmann (2004, p.3). De acordo com o autor, a diferença quanto à questão social entre países do centro do capitalismo e aqueles da periferia é arrasadora. "*Na periferia, houve dificuldade em completar o Estado de Bem-Estar Social, assim como as elites locais barraram os avanços da democracia. Apesar disso, o pequeno aparato social construído a partir da década de 30 passou a ser fortemente questionado desde a crise dos anos 80. Assim, o desafio hoje é vencer a exclusão social, construindo uma democracia social*."

De acordo com Maricato (1995), o crescimento industrial ligado a metropolização, resultou em urbanização, expansão de uma classe média, produção de bens de consumo durável, etc., fomentou ampliação de infraestrutura, todavia, aquilo que parecia representar o avanço do Brasil para modernidade resultou em uma gigantesca concentração espacial da pobreza. É nesse momento que a habitação torna-se de fato um bem, uma mercadoria, gerando riqueza concentrada e empobrecimento da maioria da população.

Para enfrentar a demanda habitacional a primeira iniciativa foi privada. Os investidores construíram os primeiros cortiços, o que de acordo com Villaça (1999; p. 14), "*foi a primeira forma física de habitação oferecida ao 'homem livre' brasileiro da mesma maneira que o aluguel foi a primeira forma econômica*." Com os lucros gerados com a locação habitacional, os alojamentos baratos tornaram-se uma alternativa muito rentável aos investidores. Na maioria das vezes, esses alojamentos localizavam-se em áreas insalubres, caracterizadas por corrupção e promiscuidade.

É nesse período e durante toda a república velha prolongando-se até a década de 1940 que as cidades brasileiras receberam intervenções, ambíguas [44], de caráter higienista, voltadas para o embelezamento, prioritariamente com o intuito de atrair capital estrangeiro. Vistos como uma multidão de "*desclassificados*", "*vagabundos*" e "*desordeiros*", os pobres, responsáveis pela "*desordem urbana*", precisavam ser removidos do cenário urbano (VILLAÇA, 1999; PATTO, 1999; LEAL, 2007). Em 1855 foi decretada no Rio de Janeiro a proibição da construção de novos cortiços sem licença da Câmara Municipal, em 1876 a construção passa definitivamente a ser proibida, a partir de 1893, o decreto promulga a eliminação dos cortiços existentes nas áreas centrais (DENALDI, 2003).

---

[44] Segundo Villaça (1999), a classe dominante precisava de um discurso que lhe permitisse demolir os cortiços quando isso fosse necessário, e de outro, precisava mantê-los e tolera-los, pois necessitava deles para abrigar a população trabalhadora.

As intenções normativas da burguesia traziam planos de melhoramento que livrassem o país da figura do "*atraso*", destruindo a forma urbana do período colonial, buscando, através de implementações monumentais, impingirem ações "*civilizatórias*" sobre a confusão dos espaços urbanos e de habitações superlotadas, assoladas por epidemias que se alastravam rapidamente (NASCIMENTO&BRAGA, 2009).

Não obstante, esse "*caos urbano*" caracterizava a instabilidade do período vivido, instaurado por uma fusão entre a complacência do Estado e da ambição fundiária da burguesia. Logo, com o medo de que as epidemias e revoltas populares se alastrassem, o método de intervenção era "*paliativo*", "*superficial*" e "*pontual*", que na busca de abafar os infortúnios, consistiam na transferência do problema, as habitações eram removidas para lugares mais afastados, preservando a imagem salubre e ordenada da cidade; através de ações de limpeza física, isto é, demolição de casas coletivas, saneamento e imunização das pessoas, ou ainda, sob o pretexto da insalubridade, ações de limpeza social, afastando a população pobre das áreas centrais da cidade, no intento de isolar o crescimento dos focos de doença física e social: *os cortiços e as favela.* (VILLAÇA, 1999; ALMEIDA, 2011)

Nesse contexto, as mudanças ocorridas neste processo de *"regeneração"* revelaram a face fragmentária que começou a ser delineada no espaço urbano brasileiro e de outros países em desenvolvimento: centro e periferia. A partir de então, o problema habitacional é exposto como uma "*deficiência numérica*", mensurável e reversível, conceito erroneamente aplicado até hoje, bastava apenas a construção de casas higiênicas para as massas, defendida pela produção de moradias comercializáveis para classe operaria. [45] (NASCIMENTO&BRAGA 2009)

[45] Em 1920, durante o governo de Epitácio pessoa o poder executivo foi autorizado a construir habitações de aluguel para o operariado, além disso, na mesma época surgiu a empresa construtora nacional, agente construtor de habitações comercializável.

Não obstante, o "*esquema decididamente espoliador*", tal como aconteceu em Paris, Washington e Alemanha [46], de "*especulação, corrupção e enriquecimento privado que orientavam a execução de obras públicas e atropelavam as prescrições de higienistas*", foi mais brutal nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo [47], onde as "*conveniências do capital foram mais fortes do que o propósito de melhorar a saúde pública*", explicitado isso através de dispositivos tais como os Códigos Municipais de Posturas [48] e alianças entre interesses imobiliários e legislação urbanística [49]. (PATTO, 1999; VILLAÇA, 1999).

A ação civilizatória nacional aos moldes de Haussmann do urbanismo técnico-cientifico [50] teve como um dos casos mais importantes na remodelação urbanística da Reforma Passos (1902-1906), no Rio de Janeiro, dentro das ações da operação "*bota abaixo*" [51].

---

[46] Segundo Patto (1999, p. 181), as medidas higienistas ocorridas nessas cidades foram exploradas em seu mais alto grau em função do aproveitamento máximo da especulação e do enriquecimento privado que atropelavam as prescrições higienistas. Ver ENGELS (1969, p. 27).

[47] Segundo Villaça (1999) a mais notável obra brasileira de urbanismo embelezador está na cidade de São Paulo: o Museu do Ipiranga.

[48] Referencia ao Código de Posturas Municipais do Município de São Paulo, implantado em 1886. Continha uma série de dispositivos regulamentando cortiços, desde o número e cômodos, dimensões, como também, a localização dentro da cidade (VILLAÇA, 1986; p. 15).

[49] Villaça (1986; p. 15). De acordo com o autor, "*a demolição de cortiços era exigida e saudada, porém, somente se concretizava quando eles se constituíam em obstáculos à renovação urbana nas direções 'nobres' da cidade*".

[50] Engels (1969) chama de "*Método Haussmann*" a estratégia que consiste em "*abrir longas artérias largas e retas através dos quarteirões operários de ruas estreitas de modo a dificultar as barricadas*". De acordo com SEGAWA (1997), as ideias elaboradas pelos engenheiros da época procuravam disseminar na sociedade uma necessidade por planos urbanos, isso se verifica principalmente na contratação de Alfred Agache, figura essencial na institucionalização do urbanismo pelo mundo. "*A necessidade de se afirmar levou o Estado republicano a incentivar uma sucessão de reformas urbanísticas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santo e Porto Alegre, reformas estas que se inspiraram no que o Barão de Haussmann, fizera alguns anos antes, em Paris. As cidades adquiriram importância que nunca tiveram antes, como lugar da crescente produção industrial e como mercadoria, elas próprias por meio de um mercado imobiliário crescente importante*". (MARICATO, 1995; p. 18)

[51] A Operação '*bota-abaixo'*, de Pereira Passos, foi uma implementação urbana de cunho sanitarista que desalojou a população residente na área central do Rio de Janeiro, essa, sem ter para onde ir, migrou para os morros, iniciando o processo de formação das favelas cariocas.

Foram demolidas 3.000 unidades em cortiços para construção da Avenida Central, com estilo explicitamente parisiense. É durante essa reforma que as favelas cariocas começam a se expandir sentido aos morros.

A partir de então, os planos de melhoramentos entram em declínio, processo que se arrasta até 1930 [52], período no qual se verificou que a politica habitacional e urbana implementada impulsionou fundamentalmente o processo de segregação e periferização da população pobre, nesse cenário "*a cidade não mais é espaço de sociabilidade, mas de circulação*" (LEAL, 2007). Assim, para viabilizar a sua permanência nos centros urbanos, a população de baixa renda se valeu de um processo intenso de ocupação, marcado por precariedade urbana e irregularidade fundiária. (ALMEIDA, 2011)

A partir da década de 20, verifica-se que o espaço urbano começa a se redefinir, seja para atender o crescimento industrial e sua expansão capitalista, a consequente concentração dos meios de produção, como, também, para expressar as características de uma nova organização social. (SIQUEIRA, 2008)

Com a Revolução de 1930, quando importantes passos são dados objetivando o desenvolvimento econômico, ocorreram mudanças estruturais no papel do Estado, que diante do avanço industrial e o crescimento da mão de obra, cuidou do problema da educação, promoveu leis trabalhistas e impulsionou uma politica social dirigida às parcelas mais pobres [53].

---

[52] De acordo com Villaça (1999; p. 197), com a inauguração da Avenida Central entram em declínio os planos de melhoramentos e embelezamentos. Esse período de declínio estendeu-se até a década de 40. O autor ainda dividiu o período compreendido entre 1875 a 1930 em duas partes: entre 1875 e 1906, ascensão dos planos e, período entre 1906 a 1930, declínio dos planos.

[53] O mandato de Getúlio Vargas após a Revolução de 1930 tem como uma de suas primeiras medidas a implantação do Ministério do Trabalho e a Lei de Sindicalização, na busca de controlar sindicato e classe trabalhadora em detrimento da burguesia. Dois anos depois foram promulgadas leis trabalhistas com o mesmo intuito além de abafar uma possível revolução.

O processo politico nos primeiros anos da Era Vargas (1930-1937) foi marcado pela centralização do poder, obrigando o Estado a priorizar mudanças qualitativas diante da nova organização social. A partir da instauração do Estado Novo (1937-1945) houve uma aliança entre burocracia civil, militar e burguesia industrial, cujo objetivo era a verdadeira independência do país e, embora versando sobre vários interesses, promoveu claramente uma forte industrialização embasada na construção de uma imagem ao seu favor num contexto de "*precária institucionalização politica.*" (SANTOS, 1993; FAUSTO, 2002)

Vale ressaltar que durante os primeiros sete anos do Estado Getulista, a politica urbana que vigorou foi ainda nos moldes higienistas, entretanto, com um deslocamento na sua finalidade, ou seja, o discurso higienista foi submetido à modernidade e ao avanço nacional, a cidade não é mais tida como um espaço direcionado para ordenação e normatização. Nesse sentido, as politicas sociais tinham um caráter estratégico para manutenção da ordem social. É nesse período que a taxa de imigração cai significativamente e as migrações internas crescem de forma acentuada, acelerando ainda mais o processo de urbanização[54], e, paralelamente, agravando a carência de moradias, frente ao primeiro momento em que os trabalhadores de baixa renda e operários começam a ser os proprietários de suas casas.[55] (BONDUKI, 1998; CARDOSO & RIBEIRO,2003)

Contemporâneas aos cortiços eram as Vilas Operárias. De acordo com Villaça (1999), estas Vilas "*pretendiam ser a resposta do capitalismo ao problema da habitação*". A

---

[54] Fausto (2002; p. 390): "*Se considerarmos 'cidade' as aglomerações com mais de 20 mil habitantes, constataremos que a proporção da população total do país vivendo em cidades diminuiu entre 1920 e 1940, apesar de seu nítido crescimento em termos absolutos. (...) podemos concluir que, se houve aumento da taxa de urbanização segundo o critério apontado, ela foi reduzida*".

[55] Segundo Villaça (1986, p. 4), a transformação da habitação em casa própria foi uma necessidade histórica do capitalismo, quando a moradia torna-se uma mercadoria. De acordo com o autor, no Brasil, a casa própria assumiu duas formas: a casa produzida para ser vendida para classe media e alta (valor de mercado) e a casa autoconstruída (valor de uso).

construção das Vilas Operárias, em um primeiro momento, dentro do contexto socialista utópico, era pensada como a proposta de uma habitação digna, onde poderiam ser implantados "*equipamentos de uso coletivo que complementaria a vida domestica comunitária"* dentro de uma sociedade ideal frente ao caos da habitação (TRAMONTANO, 1998). Essa experiência utópica vivida na Europa quando implantada no Brasil funcionou como uma espécie de controle dos patrões sobre a classe operária, impondo um estilo de vida rígido e disciplinado.

Dentro de um contexto higienista e paternalista, as habitações eram "*réplicas vulgarizadas*" das casas burguesas e, que após um tempo passaram a ser alvo de investimentos particulares, isto é, existiam dois tipos de vilas operarias: (**i**) - vilas operárias de empresa e (**ii**) - vilas operárias particulares. As primeiras eram uma espécie de conjunto habitacional para abrigar os funcionários de uma determinada empresa, no segundo caso, eram construções voltadas para o mercado de locação, os investidores construíam em terrenos próximos a localização das fabricas e alugavam para os seus donos. Entretanto, em ambos os casos, possuíam as mesmas características físicas. É importante ressaltar que, muitas destas construções aconteceram em lugares isolados em função da localização de fábricas em áreas rurais, ou ainda, como estratégia de disciplinar a mão de obra operária, pois, embora para burguesia fosse melhor conviver com as vilas operárias do que com os cortiços, estas, não deveriam ser construídas em locais nobres. Com a disseminação do ideal da casa própria e o aumento abusivo dos aluguéis, aqueles que não tinham condições de comprar sua casa ou mesmo pagar aluguel foram jogados para as favelas. (VILLAÇA, 1999; BONDUKI, 1994)

Segundo Silva (1989), objetivando resolver a questão dos cortiços, foi deflagrado o problema da favela, nesse período, as Igrejas começaram a patrocinar grupos de Ação Social com atuação sobre elas. Inicialmente era feito um mapeamento social das comunidades, o que resultou nos primeiros estudos e levantamentos relacionados aos

assentamentos precários, que será aprofundado a partir da instituição dos Parques Proletários Provisórios.

Os Parques Proletários foram criados com o intuito de erradicar as favelas e consistia em alojamentos coletivos, construídos com material provisório cuja finalidade era a de abrigar as famílias removidas das favelas que ali ficariam por períodos indeterminados. No entanto, "*não passaram de amontoados de barracos e currais eleitorais*", que representavam uma falsa promessa, ou seja, aquilo que para as famílias faveladas seriam habitações provisórias, mas tornaram-se as moradias definitivas (SILVA, 1989).

Em 1937, com o intuito de conter a expansão de cortiços e habitações insalubres (favelas) é promulgado o Código de Obras de 1937. No mesmo ano, são criadas as Carteiras Prediais, através do decreto 1.749 – 1937. As Carteiras Prediais estavam vinculadas ao sistema de previdência dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e consistiam em sistemas de previdência para atendimento dos associados, isto é, os associados às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) poderiam utilizar o dinheiro previdenciário para aquisição e/ou construção de suas casas. Embora considerada a primeira medida efetiva do Estado na implementação da Politica Habitacional, essa ação pode ser encarada como uma medida populista dentro do contexto de avanço econômico e mudanças politicas pelas quais o país passava; entretanto, a construção de conjuntos habitacionais em larga escala não estava inserida em uma politica publica estruturada.

Segundo Silva (1989) e Bonduki (1974), era a primeira vez em que o Estado assumia a responsabilidade pela oferta de habitação a segmentos da população urbana. Entretanto, o atendimento era restrito aos associados aos Institutos de Previdência, configurando uma atuação fragmentada e pouco relevante no aspecto quantitativo, que "*mais entravaram do que contribuíram para a consolidação de uma politica de habitação social*." (BONDUKI, 1994; p 720)

Tal politica, de atendimentos voltados às parcelas profissionais mais organizadas, vigorou entre os anos de 1937 e 1964 e foi responsável pelo financiamento de 140 mil unidades habitacionais, na sua maioria, destinadas ao aluguel. Com um caráter corporativo, cuja preferencia era a locação, já que esta assegurava a preservação e valorização de um patrimônio capaz de gerar renda, fazendo dos institutos rentistas estatais, foi vital para o processo de incorporação imobiliária. (BONDUKI, 1994)

Não obstante, o inchaço urbano inflou o mercado dos aluguéis, com isso, em 1942 é implantada a Lei do Inquilinato, que, além de congelar [56] o preço dos aluguéis, regulamentava o relacionamento entre proprietário e inquilino [57], todavia, era um mecanismo que incentivava a aquisição da casa própria, já que desestimulava o investimento no setor habitacional para locação, e estava voltado para atender a classe média e trabalhadores melhor remunerados, aqueles que podiam pagar pela compra do imóvel. Assim, mais uma vez a cidade não estava considerada em sua totalidade e sem incorporar os custos relacionados à reprodução social aos salários dos trabalhadores, estes eram os responsáveis por arcar com os custos da habitação. Com a redução do estoque de moradias para aluguel associado ao aumento nas taxas de inflação, ficou ainda mais difícil que a população de baixa renda tivesse acesso à moradia formal, em decorrência, observar-se-á que na década seguinte haverá uma explosão das favelas (BONDUKI, 1994; DENALDI, 2003)

---

[56] "É importante ressaltar que entre 1937 e 1942 — antes do congelamento, portanto — a elevação do custo da habitação foi o menor entre vários itens de consumo popular, situando-se abaixo do aumento médio do custo de vida e muito abaixo do aumento do custo da alimentação. Assim, é exagerado se falar em -*abusivos aumentos de aluguéis*-, como fez o governo para justificar o congelamento, sem se referir à elevação de todos os produtos de consumo popular, de resto muito mais acentuada. Parece que se buscava atribuir à habitação um peso muito maior do que e a realmente tinha no encarecimento geral do custo de vida para justificar uma medida drástica de intervenção no mercado, como foi o controle dos aluguéis." (BONDUKI, 1994; p. 720)

[57] De acordo com Bonduki (1994; p. 722), com o Decreto de 1942, os proprietários passaram a ter os seus rendimentos reduzidos, com a impossibilidade de aumentar os aluguéis, que estavam congelados, os proprietários começam a despejar os inquilinos para, numa nova locação, elevar os valor do aluguel. Com a insuficiência das construções para atendimento das demandas, o despejo passava a se configurar como uma alternativa rentável.

A crise habitacional da época, fruto do crescimento vegetativo e dos problemas gerados pela Lei do Inquilinato, associada à ascensão do partido comunista sobre a classe operária implicou no estabelecimento de uma medida de urgência com caráter populista, cujo objetivo era a acomodação das insatisfações populares e estabelecimento da ordem social, dentro de um quadro de construção da nação. Assim, em 1946, já no governo liberal democrático de Dutra [58], era implantada a Fundação da Casa Popular (FCP), cuja base era as Cooperativas de Casa [59]. O FCP foi considerado o primeiro órgão público nacional com o intuito de centralizar a política habitacional brasileira [60], apresentou o entendimento de que o problema habitacional não era um fato isolado, dessa forma, provia residências à população de baixa renda, considerava políticas urbanas voltadas à melhoria de infraestrutura e saneamento, além de incentivar o mercado da construção civil[61], já que financiava a indústria de materiais de construção. Todavia, em função da demanda não foi muito abrangente, o programa acumulou muitas atribuições além de suas possibilidades, deixando em segundo plano as principais, que eram as de coordenar e executar uma politica de habitação social.

Embora a produção Estatal de moradias funcionasse como o reconhecimento de que o órgão público deveria intervir e que o investimento privado não era suficiente na resolução do problema habitacional, o desempenho da instituição foi superficial em relação à produção quantitativa de casas, deflagrado, principalmente em decorrência da

---

[58] Eurico Gaspar Dutra, primeiro presidente eleito através do voto direto após o Estado Novo, seu mandato vigorou entre 1946 a 1951. Através da Constituição de 1946 os três poderes passaram a ter autonomia e as eleições diretas para cargos executivos e legislativos federais, estaduais e municipais.

[59] As Cooperativas de Casa eram um sistema que direcionava recursos para o financiamento da construção de casas. Entretanto, análise daqueles que pretendiam aderir o sistema, configurando-se em uma ação seletiva e excludente, já que um dos critérios era a inserção formal dos cidadãos no mercado de trabalho.

[60] Ver Sachs, 1999 – pg. 112.

[61] O mercado da construção civil apresenta-se expressivo na economia brasileira, representando cerca de 11 % do PIB nacional e concentrando aproximadamente 8,2 milhões de empregos. (PlanHab, 2009; p. 11).

inexistência de mecanismos de receita, falta de controle sobre os recursos e do contexto inflacionário (AZEVEDO, 1988; BONDUKI, 1994). Ao longo de seus 18 anos, atrelada às práticas clientelistas naquilo que se refere à distribuição de unidades ou processo de seleção dos beneficiários, a FCP financiou aproximadamente 19 mil unidades habitacionais, diante de um déficit habitacional mensurado em aproximadamente sete milhões em 1964 [62] e representando cerca de 10% de toda a produção habitacional do período em que esteve vigente. Não obstante, a maioria destas moradias estava concentrada no sudeste do país.

É importante ressaltar que a Fundação sofreu oposição de incorporadores e pressões fortes da sociedade e, apesar do incentivo ao barateamento das casas populares e de ao contrário dos IAPs, incluir todos os brasileiros e estrangeiros em sua politica, as regras adotadas para seleção das famílias a serem contempladas não eram claras, sendo os critérios relativos ao tamanho das famílias e renda, incorporadas posteriormente [63]. Ademais, a concepção da Fundação era a de que ela tivesse o controle sobre os recursos e fosse autônoma, todavia seus recursos eram limitados e dependentes, quase que em sua totalidade, do orçamento da União. Além dos recursos já previstos, tais como doações, contribuições e transferências do tesouro, houve a inserção de uma politica de empréstimos compulsórios [64] que rapidamente foi considerada inviável e substituída pela cobrança de 1% sobre o valor de imóveis

---

[62] Segundo o artigo "Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?" (p. 103), foi produzido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil/SP (IAB/SP), em 1962, um documento que expôs a situação habitacional brasileira do pós-guerra, seria necessária a construção de 600.000 habitações/a.a., durante 30 anos, para serem sanadas as necessidades habitacionais do país. Entretanto, são valores imprecisos diante da dificuldade no período para aferição de dados.

[63] Azevedo (1988; p.28). Segundo o autor, a princípio, o critério para seleção das famílias era a exigência de aproximadamente 12 salários, o que elevava o nível social das famílias. Dentro desse quadro, o critério determinante passou a ser o número de dependentes.

[64] Ver AZEVEDO&ANDRADE (1982; p. 21).

adquiridos cujos preços fossem iguais ou superiores a 100 mil cruzeiros. [65] (AZEVEDO, 1988)

Durante a segunda gestão de Getúlio Vargas (1951-1954), as linhas de ação da FCP foram redefinidas, assim a Fundação passava a contar exclusivamente com os recursos da União, além de ter a suas atividades restringidas. No ano seguinte, 1953, houve uma tentativa de transformar a Fundação em banco hipotecário e autossustentável da politica habitacional, todavia, esse intento só se desenrolaria no Governo de Jânio Quadros, através do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) (MACHADO E FIGUEIREDO, 1981). Ademais, todos estes mecanismos com o intuito de reformular a Fundação fracassaram, especialmente em função do "*esquema de sustentação política populista da época*".[66] (AZEVEDO, 1988, p. 109)

Concomitantemente aos IAPs e a FCP, em 1948, foram elaborados planos de extinção de favelas, com o objetivo de erradicação e controle destas, nesse momento a questão das favelas entravam, de fato no debate nacional, através da campanha "*Batalha no Rio*". (DENALDI, 2003)

Nos anos subsequentes da década de 50, a política habitacional não foi incorporada aos planos de gestão, isto é, a questão social estava subordinada ao projeto desenvolvimentista e as intenções voltadas à modernização da sociedade, onde os investimentos do Estado voltaram-se à infraestrutura urbana cujo foco era o desenvolvimento industrial. No tocante às favelas, a questão habitacional esteve subordinada à Secretaria de Saúde, através do "Serviço de Recuperação de Favelas".

---

[65] Ver AZEVEDO&ANDRADE (1982; p. 21).

[66] Segundo Azevedo (1988, p. 109), havia uma coexistência de inúmeras agencias e burocracias de baixa eficiência, ou seja, "*Tanto para a produção quanto para o financiamento de casas populares, a FCP e as diversas 'carteiras imobiliárias' dos institutos de aposentadoria e pensão operavam sob uma lógica de divisões de área de influencia e de relações personalizadas e paternalistas que os eventuais ocupantes da direção dessas agências mantinham com suas respectivas clientelas politicas*".

Ainda em 1956, foi criado o Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-higiênicas (SERFHA) cuja proposta, em um primeiro momento, era a ampliação da atuação em favelas e habitações em situações precárias, apoiando a Cruzada de São Sebastião e a Fundação Leão XIII [67], posteriormente, o SERFHA passou a atuar como mediador entre o Estado e os moradores de favela. (AZEVEDO, 1988; DENALDI, 2003; SILVA, 1989)

O período compreendido entre 1950 e 1960, foi marcado pelo intenso êxodo rural, deflagrado pela forte política de industrialização adotada pelo governo de Juscelino Kubitschek. É imperativo que nenhum dos governos supracitados formulou uma politica habitacional articulada e coerente, sendo o ideal da casa própria promovido. É nesse contexto que o quadro de pobreza deflagrado se intensificou. Diante da ausência de politicas publicas com objetivos verdadeiramente sociais já que não existia a promoção de mudanças que colocassem em xeque a ideologia populista. (SIQUEIRA, 2008)

Em 1964 inicia-se o período de regime militar que inaugura um novo modelo de politica urbana e habitacional marcada pela intervenção Estatal que objetivava romper com os princípios populistas. O desenvolvimento da política habitacional brasileiro passava a ser pautado por um modelo de intervenção, que de acordo com Maricato (1996), apresentou-se de forma estratégica para consolidação de um mercado imobiliário capitalista, onde a formulação, organização e financiamento foram caracterizados pela centralização política.

---

[67] A cruzada de São Sebastião foi uma entidade privada criada pela Igreja Católica contra a ameaça comunista. O Estado juntou-se a Igreja Católica com o objetivo de urbanizar as favelas cariocas. O processo de intervenção era iniciado nas maiores concentrações, consideradas possíveis focos de ameaça comunista. É importante lembrar que a intervenção não estava pautada na necessidade popular, mas sim preocupada em resolver situações que pressionavam o Estado: a explosão das favelas e as prováveis manifestações populares (GONÇALVES, SIMÕES&FREIRE, 2010; p. 108-113).

2.2 | A habitação de interesse social entre o Governo Militar e o Governo FHC

Dentro do regime burocrático-autoritário, com reduzida participação popular e forte centralização do poder, foi estabelecido um conjunto de prioridades urbanas pautadas em investimentos de bens públicos e privados, além de novas estruturas institucionais para administração dos problemas urbanos (SCHIMIDT, 1982). A alteração na política nacional que implantou a Ditadura Militar (1964) marcou a política pública urbana, que adquiriu forma como politica pública habitacional, sugerindo alternativas de financiamento para construção de habitações para população de baixa renda. Era um momento em que os problemas sociais e urbanos ganhavam notoriedade pública, era imperativo que a intervenção estatal nesse setor indicasse a sua sensibilidade em relação à questão social e garantisse sua legitimidade junto à população. Assim, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)[68] e o Banco Nacional de Habitação (BNH). (AZEVEDO, 1982)

A proposta do SFH era a criação de um sistema autossustentável, capaz de gerar recursos permanentes para financiar o setor habitacional, operando com mecanismos de captação de recursos de poupanças voluntárias e de agentes financeiros. Dessa forma, era viabilizada a correção monetária com o intuito de compensar o efeito da inflação e evitar a descapitalização do sistema. Com o objetivo de aumentar os recursos, foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), este sistema captava recursos advindos de poupanças voluntárias, através do mercado financeiro privado (agentes financeiros do SFH – associações de poupança e empréstimo), para aplicação em financiamentos para habitação.

[68] O SFH foi instituído através da Lei nº4. 380 de 1964 e até hoje representa o principal instrumento de capitação de recursos para o crédito imobiliário.

O BNH, órgão central do SFH e primeiro programa de alcance nacional, recolhia seus recursos através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) [69] e financiava obras de habitação, saneamento básico, infraestrutura e urbanismo. A sua principal meta era o incentivo à economia e encontrava apoio nos setores populares, uma vez que, financiava moradia e indiretamente criava empregos para essa classe.

Ambos tinham a responsabilidade de serem elementos que alavancariam a economia através da atração de investimentos no setor da construção, além da gerar benefícios com o intuito de adquirirem compromisso entre população e governo. (SILVA, 1977; DENALDI, 2003)

Segundo Santos (1999), a politica anti-inflacionária do SFH, nos primeiros anos, provocou baixo crescimento econômico através das correções monetárias e reajustes aplicados às parcelas, gerando descompasso entre salário e prestações. O descontentamento impingido na população fez com que o governo introduzisse o Plano de Equivalência Salarial (PES), cuja finalidade era a de equiparar a quantidade de reajustes das prestações aos salários [70]. Não obstante, o reajuste dos saldos em débito continuava a ser trimestral, acarretando em outro problema, solucionado através da criação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), garantindo a quitação dos saldos devedores remanescentes no final do contrato. Entretanto, decorrente à inflação, a defasagem nos reajustes foi um agravante principalmente em relação à taxa de inadimplência, especialmente nos grupos com renda inferior a três salários mínimos, prejudicando a sustentabilidade do Sistema, fazendo com que os

---

[69] O FGTS, criado em 1966, é um tipo de poupança compulsória, seus recursos representavam parcelas de 8% (por cento) do salário mensal, que o governo transformava em capital imobiliário, através do repasse do BNH aos agentes financeiros.

[70] O reajuste das prestações era trimestral e o ajuste salarial era anual, o que causava um descompasso entre salários e valores das parcelas.

investimentos, cada vez mais, fossem direcionados aos segmentos de renda mais alta [71].

Ainda em 1964 foram lançadas as Companhias de Habitação (COHAB), que não se desenvolveram por falta de recursos. Através da criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISAN), em 1967, com a injeção de recursos, as COHABS firmaram-se. A função da CHISAN era a de remover as favelas, o que repercutiu negativamente entre os moradores. A partir disso, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), cuja função era a de urbanizar os núcleos ocupados, garantindo a posse de terra, entretanto, acabou desaparecendo com a pressão dos proprietários. As COHABs, designadas pelo BNH, eram órgãos de âmbito regional que concentravam seus investimentos na população com renda superior a três salários mínimos, consistiam na construção de novos conjuntos habitacionais, financiados por empreiteiras privadas e, transferindo a população, desarticulando as comunidades. (ARRETCHE, 1990)

Com a dificuldade do sistema em atender a população de menor renda e decorrente aumento das habitações informais, o BNH através do SFH passou a inflar os investimentos em obras de urbanismo, já que até então, os programas habitacionais estavam voltados apenas para construção de novas unidades. Assim, com ajuda do Banco Mundial e Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), a inserção da população mais carente ocorreu através dos programas: Programa de Lotes Urbanizados, Programa de Erradicação de Submoradia e Programa João de Barro, além destes, existiam o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM) e o Programa de desfavelamento. Contudo, os três primeiros

---

[71] Entre 1970 e 1974 – dos 638,617 imóveis financiados 60% eram destinados ao mercado médio, sendo 157,748 para o mercado econômico e 76,746 para o mercado popular, com o intuito de abafar o desequilíbrio financeiro houve um desvio no foco social. (SANTOS, 1999)

programas, de alcance nacional, juntos representaram cerca de 7% da produção do BNH. (BONDUKI, 2010)

Em 1975, o BNH criou o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), cujo intuito era o do lotear, regularizar a posse de terra e oferecer infraestrutura básica, todavia, sua estrutura era falha e sem o acolhimento da Caixa Econômica Federal (CAIXA), em cinco anos, o programa financiou pouco mais de 40 mil lotes em todo o país. (DENALDI, 2003)

Em 1979, foi criado o Programa de Erradicação de Submoradia (PROMORAR), pela primeira vez o governo viabilizou a consolidação de favelas. Em seus objetivos, o programa procurava fixar seus moradores em um núcleo gerado a partir da ocupação, através de sua urbanização, subsidiando o financiamento para substituição dos barracos por casas de alvenaria, em dois anos, o programa criou 206 mil unidades em todo o país. (DENALDI, 2003)

O Programa João de Barro, criado em 1982, este programa financiava o terreno e a compra de material para construção de casas através de mutirões em cidades de pequeno porte. Através do PLANHAP, o BNH diminuiu as taxas de juros. O FICAM, por sua vez, era destinado às famílias com renda de até cinco salários mínimos.

É importante salientar que o BNH perpetuou o ideal da casa própria difundindo na época dos IAPs, FCP e até mesmo através da Lei do Inquilinato, embora tenha sido criado em resposta ao aumento das favelas, cujo inchaço e expansão foram desencadeados pela, já sabida, crise habitacional engendrada ao crescimento acelerado, inflação, queda do PIB e às políticas de atendimentos parciais, objetivando, além do crescimento econômico, "*estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda*". (Plano Nacional de Habitação – PNH, 1964; Lei 4.380)

De acordo com Maricato (1987), Silva (1989) e Nascimento & Braga (2009), a principal intenção do Banco era o incentivo à indústria da construção civil, acreditando que isso pudesse alavancar os outros setores da economia. Concebido como um sistema único que controlava todas as ações no setor habitacional, tinha condições de impulsionar a superação da crise habitacional brasileira, no entanto, foi incapaz de superar o déficit habitacional da época que era de cerca de oito milhões de residências e, ainda, deflagrou o aumento de 76% do déficit habitacional entre 1964 e 1971[72]. Assim, o incentivo financeiro transformou as empresas privadas em colaboradores do plano habitacional, dado que os mecanismos institucionais não atingiram as metas, cabendo ao setor privado o atendimento da demanda remanescente.

A política habitacional implantada durante esse período, nunca foi clara e capaz de minorar os problemas da população de baixa renda. Ademais, não tratou da carência de habitações como um problema social, mas financeiro, cuja estratégia consistiu em alcançar a estabilidade social através da erradicação da "*doença urbana*": as favelas. Assim, como as intervenções do período anterior, o Banco foi criado para atender aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos que conduziram ao milagre brasileiro[73]. Além disso, ao subsidiar a concessão para aquisição da casa própria, as contestações da população diante da ordem estabelecida seriam abafadas. (MAGALHÃES, 1985; AZEVEDO, 1988; DENALDI, 2003; BOTEGA, 2008)

De acordo com Botega (2008), o BNH desde a sua concepção teve uma lógica que orientava suas funções para iniciativa privada, funcionando como um agente dinamizador da economia nacional. A partir de 1975 houve uma reformulação do

---

[72] MCidades, 2009.

[73] Milagre Econômico: Período compreendido entre 1968 a 1973. Nesse interim as taxas do PIB sofreram significativo crescimento (11% a.a), acompanhado de declínio da inflação. Os fatores determinantes para esse "milagre" podem ser atribuídos: (i) – à política do período, destacando-se o incentivo às exportações e expansão das políticas de crédito; (ii) – expansão de política econômica internacional; (iii) – reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (VELOSO, VILLELA&GIAMBIAGI, 2008; p. 221)

financiamento que fixou em cinco salários mínimos a renda dos beneficiários, excluindo assim, a população mais afetada pelo déficit habitacional. Além disso, a política do subsidio creditício aplicado inadvertidamente implicou em uma produção habitacional destinada, principalmente, aos setores de renda média. Ademais, as prestações cobradas pelo Sistema foram pouco abaixo aos aluguéis de mercado dos imóveis financiados pelo próprio SFH. Essa distorção permitiu que muitos investidores constituíssem um patrimônio imobiliário, "*especulativo e lucrativo, por meio dos financiamentos baratos do SFH*." (BOLAFFI & CHERKEZIAN, 1985; p.47)

Vale salientar que, através do SFH/BNH consolidou-se o modelo justificado pelo menor preço da terra em áreas periféricas, isto é, nesse período, os loteamentos e conjuntos passaram a ser as opções da população de menor renda, em 1985, apenas 10% dos terrenos adquiridos para construção dos conjuntos estavam localizados na malha urbana e atendidos pelas redes. (PNH, 2009)

Além disso, o BNH afastou-se da questão habitacional direcionando-se para o desenvolvimento urbano, com o intuito de dotar as casas construídas de infraestrutura, entretanto, muitas vezes, os conjuntos estavam desligados das obras urbanas e mais uma vez subsidiados pela iniciativa privada, permitindo a privatização de bens públicos [74]. (BOLAFFI, 1982; MARICATO, 1987)

Até então, na política implantada pelo BNH houve uma ruptura entre habitação e planejamento urbano. Na sua segunda fase iniciaram-se os programas que buscavam

---

[74] Segundo Arretche (2004) - O Planasa foi a primeira iniciativa do governo federal com atuação no setor de saneamento básico. Sua implementação viabilizou-se através de recursos do FGTS, sendo o BNH o gestor do FGTS e, por consequência, da política nacional de desenvolvimento urbano até 1986, com a sua extinção. A partir de então, a política nacional de saneamento esteve a cargo de diversos órgãos encarregados da gestão urbana. Disponível em: http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/economia/saneam/apresent/index.html

mudança e diversificação entre habitação e desenvolvimento urbano. Em 1972 foi criado o CURA, um projeto de renovação urbana que financiava projetos de infraestrutura, entretanto, o saneamento ainda ficava a encargo da Planasa. Nos anos que se seguiram, foram arrecadados fundos para financiamento de urbanização e planejamento urbano. (ROYER, 2009)

Em relação às experiências anteriores realizadas no setor habitacional, o BNH fundamentou um conjunto de características que se projetaram na politica implementada em anos posteriores a sua extinção. Apesar das críticas ao seu reduzido atendimento das demandas mais pobres, foi dotado de uma estrutura organizacional que estabeleceu a produção em larga escala de habitação destinada à população de baixa renda, além de fomentar o desenvolvimento urbano e saneamento básico, suplantando as experiências anteriores. (ARRETCHE, 2000; CARDOSO, 2003)

Todavia, o BNH não cumpriu sua função, seu projeto social ficou em segundo plano, o seu objetivo de atingir as classes mais baixas, aos poucos, foi elitizado e os subsídios favoreceram a classe de renda média, deixando a população de baixa renda à margem, uma vez que o Programa não considerou a demanda e a população favelada aumentou paulatinamente. Assim como os Institutos de Aposentadoria, a Fundação da Casa Popular, o BNH não incorporou a concepção da moradia enquanto direito universal. Ao longo de 22 anos, dos 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas, somente 250 mil foram destinadas ao grupo de até três salários mínimos. (BOLAFFI, 1979; MARICATO, 1987; AZEVEDO&RIBEIRO, 1996)

Em 1986, o governo Sarney, em meio às discussões de reformulação do Banco, encerrou o BNH. Após a sua extinção, observou-se a manutenção das medidas até então vigoradas, através de um modelo de urbanização que ampliava as barreiras, subutilizava as redes de infraestrutura e deflagrava um processo de expansão sobre vazios rurais, marcado pela desintegração territorial, em um país abalado

economicamente, quando a diminuição do investimento em habitação refletiu na queda dos financiamentos e empregos na construção civil. [75]

As atribuições do Banco Nacional de Habitação foram pulverizadas para CAIXA, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil. As principais atribuições foram assumidas pela CAIXA, um agente financeiro sem experiência administrativa na área habitacional, com limitações na dinamização desses programas, além disso, a transferência sucedeu sem qualquer alteração na politica habitacional. As ações implementadas eram pontuais e de caráter assistencial, a partir de 1987 frente à crise econômica o banco central encerrou as possibilidades de financiamento para os setores populares [76]. (BUENO, 2000)

Diante à crise econômica e do caráter das intervenções, ainda em 1987, através dos movimentos populares urbanos e organizações não governamentais foi apresentada à Assembleia Constituinte a Emenda Popular pela Reforma Urbana. Este episódio tinha o intuito de instituir a Função Social da Propriedade e da Cidade, dentro dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entretanto, a sua aprovação ocorreu em 2001, com o Estatuto da Cidade. [77] (MARTINS, 2006)

---

[75] Os primeiros anos pós-BNH não conseguem atingir patamares mínimos de atendimento às necessidades habitacionais uma vez que o planejamento estava separado da implementação, ou seja, o MDU (posteriormente transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente) era responsável pelo planejamento das ações, enquanto que a implantação destas ações ficava sob responsabilidade do Ministério da Fazendo, vinculado à CAIXA.

[76] Após a extinção do BNH, então subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a CAIXA assumiu as atribuições e o Conselho Monetário Nacional deixou de ser o órgão central do SFH. As atividades relacionadas à habitação foram diversas vezes remanejadas entre ministérios e secretarias (MCidades, 2009).

[77] Estatuto da Cidade, lei n° 10.257, de julho de 2001. Regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Através da qual se estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Ver a sessão 2.3.1 desse texto.

A crise econômica, o movimento dos mutuários[78] e as elevadas taxas de inadimplência acarretaram a retração sobre a politica habitacional. As COHABS tiveram suas ações reduzidas, passando a órgãos assessores cuja atuação foi solapada pela falta de dinheiro da União. Ainda em 1987 as COHABS financiaram cerca de 110 mil casas populares, no ano seguinte esse número cairia para aproximadamente 31 mil unidades. (AZEVEDO, 1996)

Na sequencia, o PROMORAR foi interrompido e as Cehabs[79] tiveram suas atividades paralisadas, principalmente no Rio de Janeiro, cuja atuação ficou restrita à transferência de recursos do governo federal. A instituição de programas alternativos como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários [80] foi ao que se resumiu a política habitacional do período compreendido entre 1985 e 1990. Os problemas urbanos assumiram uma escala maior e a questão da moradia recaiu com maiores encargos sobre a massa de trabalhadores que recorreram aos seus próprios meios para morar na cidade. (AZEVEDO, 1996; FREITAS, 2000)

Durante os anos que se seguiram, esse quadro foi mantido. Não foram criados novos mecanismos de financiamento, as ações continuaram a ser pontuais de caráter assistencial, a exemplo do Programa de Mutirões vinculado ao Programa de Prioridades Sociais (PPS), em 1985. Em 1988 a Constituição brasileira estabeleceu que politicas

---

[78] Para brecar os financiamentos, o governo partir do lançamento do Plano Cruzado fez a correção no valor das parcelas dos financiamentos através da média dos 12 meses do ano. A partir disso, foi instituído o congelamento das mesmas por 12 meses, assim o sistema não teria retorno de caixa. É importante salientar que os efeitos foram perversos, já que não existiam medidas compensatórias de receita, agravando o déficit. (SIMONSEN, 1991; FREITAS, 2004)

[79] Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro. Foi criada em 1962 para desenvolver a política habitacional do governo do estado, objetivando, principalmente promover a erradicação das favelas. Utilizando recursos do BNH em um primeiro momento construía habitação popular para faixa de renda de até três salários mínimos. Atualmente, a Cehab – RJ constrói casa para população de baixa renda, com até dez salários através do Sistema de Inscrição Pública.

[80] O Programa Nacional de Mutirões Comunitários foi coordenado pela Secretaria de Ação Comunitária (SEAC). Foi um programa de curta duração que financiou cerca de 550 mil unidades. Segundo Azevedo (1996), cogita-se que aproximadamente um terço das unidades não foram construídas em função de má utilização de recursos.

públicas deveriam ser descentralizadas da União, associando a sua ocorrência às municipalidades. Período no qual surgiram e organizaram-se os movimentos de luta por moradia distintos das associações comunitárias, tais como: União por Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM). (DENALDI, 2003)

Em 1990, o então eleito presidente pelo voto direto, Fernando Collor não reestruturou o SFH e associou o setor habitacional, ainda desvinculado das áreas de saneamento e desenvolvimento urbano, ao Ministério de Ação Social (MAS)[81]. A Proposta para uma Política Nacional de Habitação (1990) teria sua gestão política através do MAS, e a CAIXA seria o agente financeiro e centralizador das contas do FGTS. As metas do Plano eram [82]:

- Produção de 840 mil lotes urbanizados; 450 mil unidades com linha de crédito para aquisição de material de construção;
- Recuperação de áreas encortiçadas (600 mil unidades) e urbanização de favelas (300 mil unidades);
- Regularização fundiária e urbanização de loteamentos irregulares (250 mil unidades);
- Atuação em áreas de risco (produção de 100 mil unidades);
- Produção de 210 mil novos imóveis;
- Atuação junto às prefeituras para urbanização de bairros;
- Atuação junto ao governo estadual para implementação de 60 mil unidades;
- Atuação de caráter emergencial, captando recursos do FGTS;
- Atuação em longo prazo objetivando atender a comunidade como um todo;

---

[81] O Ministério de Ação Social foi substituído pelo Ministério do Bem-Estar Social. Nessa ocasião é criado o Fundo Especial de Habitação Popular.

[82] Ver FREITAS (2004 - p. 22).

A politica habitacional implantada durante esse período tinha caráter assistencial e seletivo com base na renda da população. O seu principal programa foi o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), um programa emergencial e sem nenhum tipo de mudança na estrutura do SFH, baseando-se em recursos dos trabalhadores, objetivando retorno dos investimentos, o que não sucedeu. O plano previa atendimento para população com renda de até cinco salários mínimos e pleiteava financiar 245 mil habitações em seis meses, com custo previsto de 140 milhões de Valor de Referência de Financiamento (VRF), isto é, o custo unitário médio era de 570 VRF, totalmente financiados por recursos do FGTS. As suas linhas de atuação eram:

- Programa de moradias populares: com o objetivo de construir e comercializar unidades acabadas inseridas na malha urbana;
- Ação municipal para habitação popular: foi um programa articulado através da parceria entre os governos federal e municipal;
- Lotes urbanizados e cestas de material de construção: tinha o objetivo de atender famílias sem condições de comprar uma unidade acabada;

Todos eles consideravam a construção de conjuntos habitacionais, entretanto, 90% dos empreendimentos foram realizados pelo Programa de Moradias Populares, em decorrência à iniciativa privada. As construtoras recebiam o valor integral da obra, dessa forma, não estavam preocupados com a qualidade das habitações, deixando o financiamento por conta da CAIXA, que teve dificuldade em comercializar algumas unidades vazias até hoje ou invadidas pela população sem teto.

Azevedo (1996) destaca que muitas das metas do PAIH não foram cumpridas, o custo médio financiado foi superior ao proposto e o prazo inicial subiu para quase dois anos, além disso, o financiamento total foi de 210 mil unidades. Em 1991 as ações do FGTS foram suspensas para novos contratos, em detrimento da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que apurou as irregularidades legais e arrecadação predatória na gestão dos recursos do FGTS.

Além do PAIH, outros programas foram iniciados durante o curto mandato de Fernando Collor. O Plano Nacional de Produção e Recuperação de Loteamentos, Programa Integrado em Áreas Rurais, Projeto S.O.S. Habitação, Programa Empresário Popular (PEP), Programa de Habitação Popular (PROHAP), Programa de Cooperativas Habitacionais (COOPHAB) e Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas, "*este contava com recursos orçamentários, permitia a aplicação destes em projetos de urbanização de favelas*." [83] (DENALDI, 2003: 19)

Em 1992, com o *impeachment* de Fernando Collor, assumiu a presidência seu vice, Itamar Franco (1992-1994). A política habitacional então passou para o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e a exigir recursos da União através dos conselhos gestores estaduais, além da instituição de conselho de participação comunitária. O governo Itamar Franco lançou o Programa Habitar Brasil, voltado para o atendimento de municípios com mais de 50 mil habitantes, cujos recursos orçamentários seriam voltados para o financiamento de moradias e urbanização de favelas. No mesmo seguimento, porém com uma projeção de atendimento de municípios de menor porte, foi criado o Programa Morar Município. Ambos os programas dependiam dos recursos provenientes da União ou do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). É importante ressaltar que os resultados objetivados não foram atingidos por falta de repasse em função do Plano Real [84], todavia, apresentaram um avanço naquilo que se refere à constituição de fundos específicos para habitação. [85] (AZEVEDO, 1996; RIBEIRO, 2007)

---

[83] De acordo com Denaldi (2003), o autofinanciamento se constituiu como uma alternativa para reestruturação e produção da política de financiamento habitacional no Brasil, a partir de 1995.

[84] O Plano Real foi um plano de estabilização econômica para combater a inflação crônica que assolava o país na época. Implantado em 1994, consistiu na mudança da moeda (Cruzeiro) para o Real. Com a fixação da taxa de câmbio na paridade de R$ 1,00 para US$ 1,00, acelerou o processo de privatização, elevou os juros e facilitou importações com o intuito de manter o processo de abertura (Ministério da Fazenda in: http://www.fazenda.gov.br – acesso em jan./2013).

[85] Segundo Arretche (2000) entre os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, houve a criação e extinção de muitos ministérios e secretarias, além da alteração de vínculos dos órgãos públicos relacionados com o setor habitacional, remanejando diversas vezes os assuntos relacionados à

Em 1995 inicia-se o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os trabalhos do SFH foram continuados através da introdução de novos mecanismos financeiros, descentralização dos recursos do FGTS e diversificação de fontes de recursos, prevendo uma maior participação do setor privado como financiador do sistema, cuja captação era defendida pela legislação que regulamentava a produção de habitação com posterior transferência para sociedade. Decorrência da nova politica baseada em juros altos para amortização da inflação [86].

A CAIXA foi a principal instituição promotora da politica habitacional, futuramente, com o intuito de aumentar a captação de recursos foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)[87], cuja fonte de recursos era a poupança privada livre; além da flexibilização do SFH. Entretanto, a concessão do financiamento pôde ser encarada como uma forma de auxiliar o mercado, porém, sem assumir a resolução do problema. (SANTOS, 1999)

Ainda em 1995, o Governo Federal criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação e ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que na sequencia transformou-se em Secretaria Especial do Desenvolvimento Urbano (SEDU), e não conseguiu alterar o quadro existente, constituindo-se em uma promessa sem trazer as efetivas mudanças que seriam a

---

habitação de interesse social. Tal ocorrência denota o caráter secundário que a questão habitacional adquiriu dentro da agenda das políticas públicas nacionais.

[86] Com a política implantada durante o Plano Real, foram estabelecidas metas para contenção/estabilização da inflação o que prejudicou a produção de fundos tanto para o FGTS quanto o SBPE além da oferta de credito, já que os dois subsistemas de oferta habitacional obedeceram a uma lógica de operação da iniciativa privada, isto é, a busca por retorno de investimento. (ARRETCHE, 1990)

[87] De acordo com Carmo (2006) o Sistema Financeiro Imobiliário, estava apoiado sobre bases distintas do SFH e foi implantado objetivando novas fontes de recursos em longo prazo para realização de operações imobiliárias, exclusivamente com recursos privados do mercado financeiro e tornando o investimento mais rentável e seguro aos investidores. A CAIXA começou a financiar o SFI em 2000.

reversão do quadro de ausência de recursos financeiros e a incapacidade de intervenção frente à crescente demanda habitacional.

Segundo Denaldi (2003) a questão da moradia passou a ser entendida como '*habitat*' levando em consideração seu entorno, questões urbanas, saneamento e infraestrutura. Nesse momento o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) juntamente com a Secretaria de Politica Urbana (SEPURB) foram os responsáveis pela politica habitacional.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade foram estabelecidas novas diretrizes gerais para política urbana, procurando garantir, principalmente:

- O direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- Uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações;
- Cooperação entre os governos, iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- Ordenação e controle do uso do solo;

O avanço alavancado refere-se à importância dada à questão fundiária, uso do solo e principalmente, o direito à terra urbana através dos projetos de urbanização de favelas. (DENALDI, 2003)

O governo destacou-se em reconhecer a situação de pobreza e desigualdade pela qual o país passava, buscando a universalização do direito à moradia. Contudo, muitas de suas propostas foram uma tentativa de continuar e sanar as limitações das alternativas

aplicadas nos governos anteriores, o que conferiu ao período um caráter insuficiente e regressivo, que utilizou de forma equivocada os recursos. (MARICATO, 1998; DENALDI, 2003; BONDUKI, 2008)

Em suma, pode-se dizer que durante o governo FHC, houve uma reorganização institucional, onde foram criadas novas linhas de financiamento, além da dinamização da economia. Entretanto, com o ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, a expansão dos investimentos no setor habitacional foi limitada e, apesar do avanço no que se refere à questão fundiária e aos projetos de urbanização de favelas, a má utilização dos recursos e a insistência na manutenção de programas implantados em períodos anteriores e não satisfatórios, foram decisivos para o insucesso da politica desse governo [88].

2.3 | A política habitacional de 2003 em diante

Da extinção do BNH, em 1986, até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a política federal relacionada à implementação habitacional passou por um período de esvaziamento. Segundo o IPEA (2011), após esse interim, no Brasil começou um novo período da política federal para habitação. Em 2002 o investimento no setor habitacional correspondia a R$ 7 bilhões, dos quais 32% eram destinados à faixa de renda entre zero e três salários mínimos, a qual concentra o déficit habitacional. Em 2009 o investimento subiu para R$ 62 bilhões, passando a atender 64% dessa faixa da população. Nesse período, foram criados novos programas, como o Crédito Solidário, em 2004, o PAC Urbanização de Favelas, em 2007, e o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009 [89]. E, apesar desse momento de desenvolvimento urbano motivado por "*crescimento econômico virtuoso*", contraditoriamente, a qualidade de vida da

[88] Em 2002 foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): sua contribuição ocorria através do PIS/PASESP, aportando recursos para programas não voltados à habitação.

[89] A análise da produção social da habitação de interesse social no Brasil a partir de 2003 terá como foco o SNHIS, uma vez que este centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de Interesse social, todavia, sua consolidação ainda é parcial e incompleta. (IPEA, 2011)

população parece piorar, dentro da "*logica urbanística nociva*". (FERREIRA, 2012 – p. 45)

Segundo Azevedo (2007) a casa popular ainda é muito cara para população de baixa renda, independente dos subsídios oferecidos pelo governo. Assim, o grande problema enfrentado não apenas no Brasil, mas em países em latente desenvolvimento é o oferecimento de mais subsídios e consequente sobrecarga na produção e comprometimento da qualidade das unidades ou uma busca pela eficácia dos programas, comprometendo, dessa forma, as parcelas da população. Diante disso, as políticas habitacionais alternativas [90] ganham espaço.

Concomitantemente *"(...) criam-se condições que facilitam a circulação do capital no meio ambiente, mas o capital tem dificuldade em transpor as fronteiras nacionais"* [91]. Assim, áreas afastadas começam a crescer graças aos condomínios, atendendo as classes mais abastadas, ou ainda, essas mesmas classes começam a habitar bairros populares bem localizados na malha urbana. Como resultado, são criadas *'ilhas de classe média'* em meio à periferia, ao passo que as favelas se adensam e a autoconstrução se consolida como a solução mais viável para as camadas populares. Cria-se assim um convívio forçado e são desencadeados os conflitos sociais [92].

---

[90] Políticas Habitacionais Alternativas são programas formulados pelo poder público objetivando promover o atendimento habitacional através de formas alternativas para produção de moradias prontas em conjuntos habitacionais públicos e/ou assentamentos urbanos informais.

[91] Ver FIX (2007). A autora faz referencia à cidade de São Paulo, no entanto, essa tendência perpetua-se por todo o país.

[92] Segundo Harvey (1989), esse convívio forçado entre classes gera um sentimento de medo e uma violência inexplicável e eminente que retroalimenta essa segregação físico-virtual, uma vez que esses sistemas entram em colapso e a perda de domínio permite que a violência assuma o controle.
Para Bauman (2009) tal contradição ocorre em virtude de um movimento duplo nas cidades, enquanto que por um lado as funções avançadas do capital estão concentradas em grandes áreas urbanas (e reacomodam-se seguindo uma lógica de rede onde os núcleos são os centros globais), por outro os novos e intensos fluxos de população e redistribuição e renda visam à apropriação e conformação dos espaços como componentes de ação. Dessa forma, a cidade contemporânea exibe esse duplo movimento através da configuração de seus bairros, valorizados ou não, dotados de investimentos

As funções mais avançadas do capitalismo estão concentradas nas cidades, naturalmente produzindo um fluxo populacional convergente e uma redistribuição da renda que deixa uma elite global cada vez mais rica e a população de baixa renda cada vez mais vulnerável civil e socioambientalmente. Com isso, o espaço urbano é produzido e configurado da maneira mais severa em subordinação às forças da globalização, culminando em uma separação das vizinhanças, o que reforça ainda mais o individualismo[93].

Entretanto, como salientado por Azevedo (2007), essa conjuntura traz consigo alguns pontos positivos. De acordo com o autor, a pressão por parte dos setores populares sobre o poder público tem aumentado e, em função, do poder que o voto tem, os indicadores sociais começam a melhorar, em virtude, principalmente, por fatores políticos.

A reforma do modelo institucional da politica federal aconteceu em 2004, na ocasião da aprovação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), que estabeleceu "*um novo modelo de organização institucional, baseado no Sistema Nacional de Habitação (SNH)* com a proposta de ampliação e integração das questões de desenvolvimento urbano. (MCidades, 2009; p. 43)

---

conforme rege o capital, em contraposição às áreas vitimadas pela degradação em que permanecem à margem dos acontecimentos.

[93] Esse individualismo da população caracteriza o que Bauman (2009) considera os "*mundos de vista*", em que de um lado os indivíduos de posição privilegiada, conectados às redes, não se identificam com o lugar onde moram e não demonstram interesse algum pela cidade, e do outro lado, aqueles que estão fora das redes mundiais e estão "*condenados a permanecer no lugar*".

2.3.1 | Antecedentes: Estatuto da Cidade e Planos Diretores: O Direito à Cidade

Na ocasião de redemocratização do Brasil e da elaboração da Constituição de 1988, dentro de um processo sem precedentes de participação popular, foi possível retomar as propostas da Emenda Popular de Reforma Urbana inserida no Movimento Nacional de Reforma Urbana [94]. Diante disso, pela primeira vez a Constituição Federal ganhava um capítulo (artigos 182 e 183) sobre política urbana. (FERREIRA, 2011)

Ficava estabelecido, através de instrumentos jurídico-políticos que a propriedade e a cidade cumpririam a sua função social, enquanto que caberia ao Plano Diretor, definido como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a definição das condições em que a propriedade serviria à população. Dessa forma, o Plano Diretor passava a ser obrigatório em cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, inseridas em áreas de interesse turístico ou de áreas de influencia que tendem a sofrer impactos ambientais. Assim, tornando-se um instrumento fundamental da Reforma Urbana[95].

A fim de promover a universalização do acesso à habitação, foi nesse momento que o governo municipal ganhou autonomia em termos jurídicos e fiscais, além disso, o reconhecimento do direito individual fundamental da propriedade urbana como função social pareceu intencionar a transformação desse recurso em retórica, todavia, causou uma descentralização do federalismo brasileiro, mas, proporcionou também, maior

---

[94] Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) hoje, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Os principais objetivos do FNRU eram a aprovação do projeto de Lei Federal que regulamentava a política urbana e aprovava o projeto de lei que intencionava a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

[95] A exigência do Estatuto era que as cidades elaborassem seus Planos Diretores em um prazo de cinco anos com possibilidade de extensão por mais dois.

participação da iniciativa privada, organizações comunitárias de base (OCBs) e de organizações comunitárias não governamentais (ONGs).

Em 10 de julho de 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, através da Lei nº 10.257, regulamentando na Constituição Federal a Politica Urbana através dos artigos 182 e 183. O Estatuto reunia instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para regulamentação do uso da propriedade urbana e retomava as propostas de reforma urbana através de uma gestão democrática que proporcionasse direito à moradia e à cidade dignas. Suas principais diretrizes eram [96]:

- A garantia do direito à cidade sustentável;
- Gestão democrática das cidades, ordenação e controle do uso do solo;
- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- Distribuição justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, o transporte e serviços adequados aos interesses e necessidades da população, etc;

Assim, estavam delineadas as ações governamentais no âmbito federal em relação à habitação, baseada na Política Nacional de Habitação (PNH), cuja proposta principal é "*moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentado dos assentamentos humanos*" e, Brasil Nosso Teto.

Contudo, apesar da preocupação urbanística, ainda falta no Estatuto uma maior preocupação com a questão do meio ambiente, como ponto importante na configuração da politica habitacional. (GODIM, 2009)

---

[96] Ver FERREIRA (2011) – p. 45.

Ademais, a exigência e determinação de prazo para elaboração dos planos diretores municipais provocou o descontentamento de inúmeros setores que pressionaram governos municipais com o intuito de participar das discussões formulação desses planos. (FERREIRA, 2011)

Como salientado por Ferreira (2012) os municípios dispõe de métodos para exercer efetivamente o controle de uso e ocupação do solo, através de instrumentos tais como o IPTU progressivo, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), etc. Todavia, para o devido funcionamento, esses instrumentos devem ser normatizados no contexto dos Planos Diretores, entretanto, não é o que tem ocorrido, o autor ressalta que no país, dez anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, os subsídios oferecidos tendem a não mais beneficiar a população alvo da política habitacional "*pois são drenados para cobrir o aumento especulativo da terra, favorecendo assim os proprietários fundiários*". (FERREIRA, 2012 – p. 49)

2.3.2 | Ministério das Cidades

Desde a extinção do BNH até a formação do Ministério das Cidades a deficiência na ação governamental agravou a carência habitacional nos setores de baixa renda. Em 2003, com a sua criação, o Ministério das Cidades passou a ocupar o *"vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades*" (MARICATO, 2007; p. 64). Assim, as politicas urbanas entraram em uma nova fase, já que o problema da habitação não é mais tratado como um recorte dentro da cidade e entraram em pauta outras questões sociais relacionadas ao território, moradia, uso e ocupação do solo, saneamento ambiental e infraestrutura urbana.

O objetivo na criação do Ministério foi buscar uma definição para Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em que se relacionassem todas as esferas de governo, além da participação popular. Dentro disso: *"fortalecer essas competências, não apenas por*

meio do financiamento de planos, projetos e obras, mas principalmente, apoiando a capacitação técnica de quadros da administração pública municipal ou dos agentes sociais locais".

2.3.3 | A municipalização da Habitação

A municipalização da habitação está pautada na discussão sobre a reformulação do Sistema Financeiro de Habitação, cujas propostas de descentralização dos programas sociais estão sempre atreladas aos novos moldes que a politica federal assume. Ademais, esse molde de política incentiva parcerias entre os estados e a iniciativa privada e estimula o investimento por parte do cidadão, através das contrapartidas financeiras. Essas medidas permitem um fortalecimento institucional, todavia, geram dificuldades na continuidade das implementações, quando ocorrem as trocas de governo, já que, muitas vezes, as novas medidas adotas não são políticas de estado.

Essas propostas de descentralização não objetivaram a criação de sistemas autônomos nos diferentes âmbitos. Todavia, alguns estados e municípios com o dinheiro oriundo da União acabaram criando uma estrutura institucional hibrida, isto é, uma mescla entre politicas autônomas articuladas com implementações de hierarquias mais altas de governo. (AZEVEDO, 2007)

Assim, ficou estabelecido que ao Governo Federal caberia:

- Definição da macropolítica;
- Responsabilidade pela maior parte do financiamento

Seria incumbência do Governo Estadual:

- Atividades reguladoras dentro dos seus respectivos territórios;
- Suplementar parte dos recursos;

- Desenvolver os programas clássicos da COHAB;
- Implementar diretamente alguns projetos alternativos para os setores de baixa renda [97];

E, os Municípios seriam responsáveis por:

- Implementar a politica oferecendo terrenos, participando das obras de infraestrutura e execução das obras com os recursos oriundos de repasses dos outros níveis do governo;

O crescente número de programas locais associado à diminuição de verba por parte do Estado para as necessidades habitacionais locais[98] e "*a Constituinte que 'municipalizou', por meio dos planos diretores, a maneira como a propriedade urbana deve ser utilizada socialmente*" permitiu uma "*descentralização por ausência*", ou seja, nesse momento ocorre um processo de disseminação de programas habitacionais para a população de baixa renda em âmbito municipal (AZEVEDO, 2007; BONDUKI, 2008).

Com o Ministério das Cidades ocorreu uma aproximação das políticas institucionais nas três esferas de governo, entendendo dentro de uma concepção mais ampla as capacidades de cada uma destas esferas e consolidando o papel que o Estatuto da Cidade conferiu aos municípios dentro da política habitacional [99].

Com o desmembramento, no Sistema Nacional de Habitação vigente, estados e municípios são os executores da política, isto é, têm um papel relevante na produção

---

[97] Essa responsabilidade só será atribuída ao governo estadual em situação de fragilidade do município em implementar os projetos alternativos para a população de baixa renda.

[98] Os investimentos diminuíram em virtude da Crise Fiscal da década de 1980.

[99] O Ministério das Cidades buscou aproximar os atores estaduais com os setores organizados da população civil (AZEVEDO, 2007).

dos empreendimentos habitacionais bem como no cadastramento e seleção dos beneficiários.

2.3.3.1 | A gestão da Política Habitacional nos Municípios

Em 2007, o Centro de Estudos da Metrópole em conjunto com o CEBRAP elaborou um estudo sobre as capacidades administrativas dos municípios. Na sequencia são explicitados os principais gráficos, que demonstram uma situação bastante heterogênea em relação ao planejamento, atendimento e execução da politica publica.

Tabela 3: Municípios com presença de instrumentos para política habitacional – Dados: Brasil – 2004/2005/2008/2009

Instrumento	2004		2005		2008		2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Órgão	2.319	41,7	-	-	3.916	70,4	3.723	66,9
Cadastro	4.045	73,3	4.341	78,0	4.645	83,5	4.498	80,8
Consórcio	84	1,5	106	1,9	75	1,3	170	3,1
Conselho	779	14,0	979	17,6	1.709	30,7	2.373	42,6
Fundo	409	7,4	854	15,3	1.723	31,0	2.384	42,8

Fonte: CEM/CEBRAP (2007)

Diante do exposto, é possível inferir que a institucionalização da politica pública habitacional apresenta-se fragilizada e despreparada. Existem poucos órgãos de planejamento e gestão. De acordo com o MCidades (2009), os modelos institucionais são inadequados para o processo de planejamento e promoção da habitação, que na maioria das situações acaba isolada do contexto urbano. Ademais, existem ações conflitantes e ausência de instancia regional que articule as ações entre governo estadual e municipal, assim, a intervenção é desorganizada, superficial e fragmentada.

2.3.4 | Política Nacional de Habitação (PNH): Redução do Déficit Habitacional

Aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, a Política Nacional de Habitação (PNH), constituiu-se como o principal instrumento de estratégias e implementações das ações governamentais no âmbito habitacional. Objetiva retomar o processo de planejamento da produção de habitação e garantir novas condições institucionais para possibilitar o acesso à moradia digna para todas as faixas salariais.

A viabilidade do PNH é garantida através do SNH, Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e, principalmente, pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Por meio do PlanHab, o PNH estabelece a retomada do processo de planejamento de ações públicas e privadas em médio e longo prazo, a fim de equacionar as necessidades habitacionais do país em um período de 15 anos[100].

Além de direcionar os recursos para supressão do déficit e universalização do acesso à moradia, o PlanHab age sobre os eixos estruturadores da política habitacional:

- Modelo de financiamento e subsidio;
- Politica urbana e fundiária;
- Arranjos institucionais;
- Cadeia produtiva da construção civil;

Assim, a ampliação dos recursos para garantia de subsídios para os grupos de risco para os agentes financeiros são fundamentais no PlanHab e consequentemente para o PNH. Entretanto, devido aos problemas supracitados sobre institucionalização da politica habitacional e até mesmo dos agentes financeiros, nesse caso, a Caixa

[100] O PlanHab é um dos principais instrumentos de implementação da nova Política Nacional de Habitação. Foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAU-USP) e Logos Engenharia. (MCidades, 2009; BONDUKI, 2012).

Econômica Federal. O Plano acaba fragilizando-se e as medidas passam a ser insuficientes para equação do problema.

2.3.5 | Produção social de moradia: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O principal objetivo da Lei 11.124 é a superação do déficit habitacional qualitativo e quantitativo, em médio prazo, além de atender as demandas decorrentes do crescimento populacional. Além disso, o Sistema implementa o acesso à terra urbanizada.

O SNHIS recolhe os recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do FGTS, FNHIS[101]; e outros fundos ou programas incorporados ao SNHIS; articulando ações integradas nos três âmbitos do governo; dividindo-se em SNHIS[102] e Sistema de Habitação de Mercado[103], o primeiro para atender a população com renda entre 0 e 5 SM e, o segundo, atende a população com renda entre 5 e 10 SM.

Para adesão do SNHIS os estados e municípios devem constituir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Conselho Gestor do Fundo (CGFLHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), instrumentos fundamentais para operação do

---

[101] O agente operador do FNHIS é a Caixa Econômica Federal.

[102] Os programas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social contemplam intervenções de urbanização em favelas, relocação de famílias em áreas precárias, etc. MCidades (2009) – p. 10.

[103] O Sistema de Habitação de Mercado atende a população através de Construtoras e Incorporadoras. Em caso de atender o segmento de baixa renda (de 0 a 5 SM), não pode haver contrapartida por parte do governo. Esses financiamentos são fomentados através da utilização dos recursos da Caderneta de Poupança (SBPE), Consórcios Habitacionais e outros investimentos de pessoa física. MCidades (2009) – p. 10.

SNHIS, já que é através deles que as ações e os programas articulam-se nas três esferas de governo [104] (MCidades, 2009).
A Secretaria é incumbida de [105]:

- Formular a Política Nacional de Habitação e estabelecer suas diretrizes, prioridades e estratégias;
- Compatibilizar a Política Nacional de Habitação com as demais políticas setoriais;
- Elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação;
- Elaborar orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação;
- Instituir e manter um sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle do Sistema Nacional de Habitação;
- Estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para implantação das ações;
- Realizar a gestão, coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a validação da execução e dos resultados das ações;

O Ministério das Cidades é responsável, em relação à Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social [106]:

- Estabelecer instrumentos de implementação e programas de HIS, ouvido o ConCidades [107];

---

[104] De acordo com o Ministério das Cidades, em 2008 todos os Estados e 90% dos municípios já haviam aderido ao SNHIS.

[105] Ver Plano Nacional de Habitação, MCidades (2009) – p. 46.

[106] Ver Plano Nacional de Habitação, MCidades (2009) – p. 46.

- Incentivar estados, DF, regiões e municípios à adesão do SNHIS;
- Acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;
- Gerir o FNHIS, avaliando seus resultados e apresentando-os ao CGFNHIS;
- Celebrar termos de adesão juntos aos estados, DF e municípios;
- Estabelecer critérios para seleção de propostas formuladas por estados, municípios e DF;
- Fornecer meios necessários para que o Conselho Gestor do FNHIS e o Conselho Curador do FDS[108] exerçam suas tendências;
- Consignar recursos ao FNHIS para execução de programas voltados à habitação de interesse social;
- Realizar o processo de seleção das propostas apresentadas pelos proponentes/agentes executores;
- Descentralizar para CAIXA os créditos orçamentários e financeiros do FNHIS;
- Manter o Conselho Gestor do FNHIS informado da execução e acompanhamento das ações;

É importante ressaltar que a grande importância desse Sistema é a integração entre os órgãos em suas três esferas, especialmente dentro de um Estado patrimonialista como o brasileiro (MARICATO, 2005).

---

[107] Conselho das Cidades. O ConCidades foi criado em 2004. Instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PND é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Sua finalidade é estudar, propor e acompanhar a execução das diretrizes para a formulação e implementação da PNDU (Ministério das Cidades).

[108] Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social.

2.3.6 | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social: Centralização dos recursos

Com o objetivo de centralizar e gerir a receita destinada à execução dos programas habitacionais de interesse social. A grande importância do FNHIS consiste no atendimento especifico da população de baixa renda e é gerido por um Conselho Gestor com caráter deliberativo este, por sua vez, regulamentado pelo Ministério das Cidades. (Ministério das Cidades, 2009)

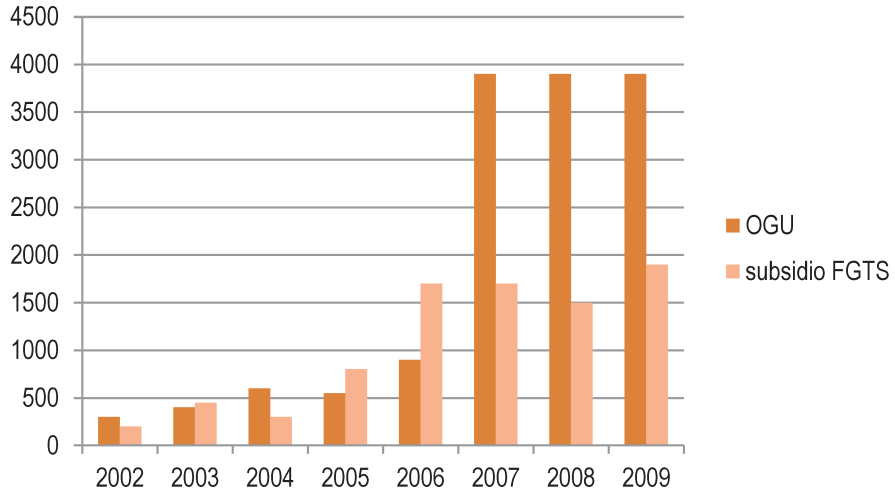
Através do FNHIS recursos de várias fontes são reunidos, tanto provenientes da União quanto da iniciativa privada, a partir disso, são repassados para os estados, municípios e Distrito Federal [109], e estes deverão criar Fundo e Conselho e apresentar um Plano de Habitação Municipal de Interesse Social, enquanto que a União deverá criar um Plano de Habitação Nacional (PNH), planeando a integração entre as políticas habitacionais sugeridas nas três esferas de governo. A partir disso, os recursos serão repassados para o emprego em compra, reforma/melhoria da casa própria, aquisição de material para construção, recuperação de imóveis em cortiços, urbanização de favelas, equipamentos e regularização fundiária (conforme gráficos 9 e 10).

Vale ressaltar que a lei não define o percentual que deve ser destinado ao Fundo, o que acaba a inviabilizando, já que as garantias fundamentais não podem, de fato, serem implementadas sem o repasse.

---

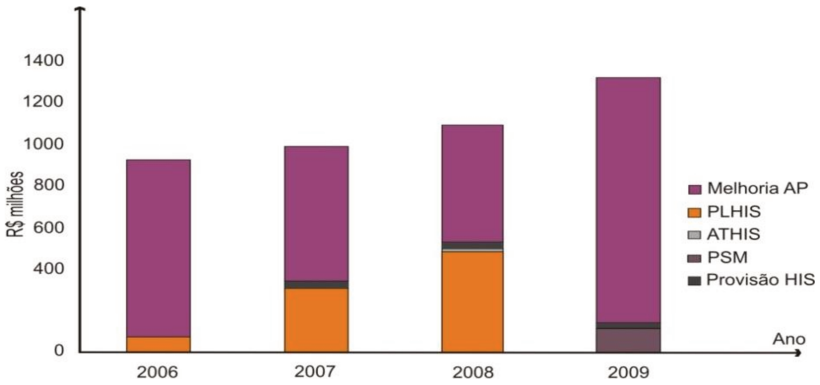
[109] O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social poderá ser aplicado de forma descentralizada pelo Distrito Federal, União, estados e municípios. A lei também abre a possibilidade de criação de Fundos, Conselhos e planos em caráter regional, já que os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes. Esta é uma contraparte do Fundo estadual e municipal, mas também poderá ser a fundo perdido, subsidiando famílias que tem uma renda de 0 a 3 salários mínimos, que é justamente a parte da população que não tem créditos e recursos.

Gráfico 9: Subsídios para política habitacional no Governo Lula – Recurso OGU e FGTS (2002 a 2009). Dados: MCidades (2009).



Fonte: do autor

Gráfico 10: Repasse por programa, ação e modalidade das propostas do FNHIS. Informações: IPEA (2011).



Fonte: Do autor

Onde:

Melhoria AP: Apoio à melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários. Corresponde a 87% do valor de repasse do FNHIS.

PLHIS: Plano Local de Habitação de Interesse Social. Constitui um conjunto de diretrizes, objetivos e indicadores que caracterizam o planejamento e gestão habitacional.

ATHIS: Assistência técnica para Habitação de Interesse Social. Modalidade relevante para produção social da moradia já que além de atender ao Distrito Federal, atende aos munícipios e estados.

PSM: Produção Social da Moradia. Atende entidades privadas sem fins lucrativos, como uma espécie de crédito solidário.

Provisão de HIS: Atende à construção de habitação de interesse social – destinado às famílias com renda de até 3 salários mínimos.

2.3.7 | O Papel da Caixa Econômica Federal (CEF)

Dentro das ações federais, a CAIXA atua como operador e o principal agente financeiro do SNHIS, já que opera o FNHIS. Além de atuar como agente técnico dos programas financiados com os recursos da União. (MCidades, 2009)

Em 2007, na ocasião da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[110] a CAIXA ficou responsável pela execução das ações dos programas relativos à habitação, infraestrutura urbana e saneamento, atualmente é a principal instituição financeira pública com a responsabilidade de executar as politicas publicas sociais, do Governo Federal.

Na última década, o investimento total no setor habitacional e de infraestrutura urbana por parte da CAIXA correspondeu a 139,84 bilhões, o que significou o financiamento de 4.516.364 unidades. Dentro desse montante, 68% são representados pelos programas PAC e Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (CAIXA, 2011).

---

[110] Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): programa do governo federal, implantado em 2008, que engloba políticas econômicas que pretendem promover emprego, melhoria na condição de vida da população e aceleração do desenvolvimento. Suas principais metas são os atendimentos de em infraestrutura urbana, saneamento, habitação e transportes. (Ministério do planejamento, orçamento e gestão, 2009).

2.3.8 | Programa Minha Casa Minha Vida

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida, previa um aporte de 34 milhões de reais destinados à construção de 1 (um) milhão de moradias [111]. O destino seria dividido da seguinte forma:

- 400 mil unidades para atendimento da população com renda de até três salários mínimos[112];
- 200 mil moradias destinam-se às famílias que auferem de 3 a 4 salários mínimos;
- 100 mil moradias às famílias que auferem de 4 a 5 salários mínimos;
- 100 mil moradias destinam-se às famílias que auferem de 5 a 6 salários mínimos;
- 200 mil moradias atendem as famílias de 6 a 10 salários mínimos;

As famílias com renda abaixo de 3 (três) salários mínimos, atendidas pelo programa, terão suas casas integralmente subsidiadas pelo governo.

O programa foi criado com o intuito de enfrentar a crise mundial e para servir de alicerce para o crescimento econômico dos pais. Dentro desse quadro, o programa reforçaria uma estratégia iniciada com o PAC: a responsabilidade do Estado em promover desenvolvimento. Dessa forma, o governo priorizou a construção de casas populares diretamente pela iniciativa privada, desconsiderando o papel das municipalidades. (MCidades, 2009)

Os grandes avanços consistem no reconhecimento e resgate da produção da moradia pelos movimentos populares e o estabelecimento de procedimentos que agilizam a regularização fundiária de interesse social para as áreas de assentamentos precários.

---

[111] Esse valor reduziria em 14% o déficit quantitativo. (MCidades, 2009)

[112] Essa faixa concentra cerca de 90% do déficit.

Para efetivação do primeiro avanço, serão destinadas pequenas parcelas de recursos para construção de unidades urbanas e rurais em parceria com cooperativas autogestionárias, o que barateia e fomenta a inclusão social. (MCidades, 2009)

Todavia, o programa ainda apresenta falhas, principalmente naquilo que se refere à articulação com o SNHIS e com a política de regulação de uso e ocupação do solo.



Parte 2 | Objeto:

Os caminhos da fragmentação: Favelas – ocorrência, estabelecimento e intervenção

Favelas: alternativa e consolidação

A ocupação de áreas sujeitas a restrições ambientais, de risco com declives, áreas próximas a aterros sanitários, sujeitas a inundações, solos contaminados, além da ocupação irregular de terrenos destinados a obras públicas ainda não executadas, resulta em assentamentos informais concentrando uma grande quantidade de problemas sociais vinculados às condições de insalubridade decorrente da ausência de infraestrutura básica, que se acentuam diante da vulnerabilidade dos grupos que ai vive. "*Esses grupos são caracterizados geralmente por informalidade no emprego, abandono e evasão escolar, gravidez precoce, violência doméstica, tráfico de drogas, etc.*" (DENALDI, 2003)

O Observatório de Favelas (2009) considera que a favela é um território constituinte da cidade, caracterizada, em parte ou em sua totalidade por insuficiência de investimentos estatais e do mercado formal; estigmatização sócio-espacial; edificações caracterizadas por autoconstrução; apropriação social do território caracterizado fundamentalmente para finalidade de moradia; alta densidade habitacional; indicadores econômicos, educacionais e ambientais abaixo da média; altos níveis de subemprego e/ou informalidade no trabalho.

As pessoas, sem acesso à moradia adequada, são incitadas à ocupação irregular do solo adensando áreas ambientalmente frágeis deflagrando problemas sociais vinculados às condições de insalubridade decorrentes da ausência de infraestrutura básica e acentuadas pela vulnerabilidade social, espacial e ambiental[113].

Entretanto, a cidade sempre será um espaço em processo de formação construída através da convivência das diferenças onde a exclusão social e a marginalidade

---

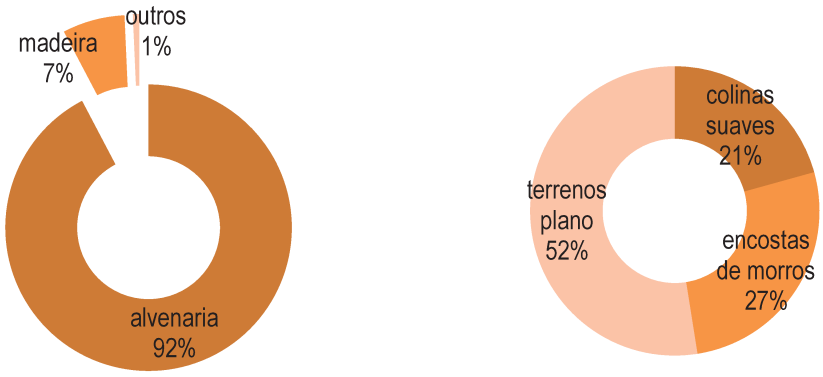
[113] Pode-se considerar que as famílias vulneráveis são aquelas que não possuem renda suficiente para cobrir os custos de moradia e dos demais bens necessários ao nível mínimo de consumo. Esses grupos acabam ocupando lugares ambientalmente vulneráveis.

parecem fundamentar a ordem social fruto de uma "*precarização do trabalho e exigências técnico-econômicas do capitalismo moderno"* (CASTEL, 1995). Como resultado deste quadro, "*a parcela dos que estão à margem, desligados, desenraizados dos processos essenciais da sociedade*" (KOWARICK, 2009), são vítimas da especulação financeira e do mercado imobiliário, sendo incentivadas a ocuparem áreas de inadequação habitacional e ilegalidade fundiária, "*o lugar daqueles que não têm lugar*". Não obstante, autores como Boeri e Baronceli (2012) afirmam que os conglomerados informais não são um corpo alheio, mas um componente importante na constituição da cidade contemporânea, como pequenas cidades dentro da cidade, necessárias para garantir vida urbana a milhares de migrantes.

Estima-se que hoje, no Brasil, a população favelada corresponda a cerca de 11 milhões de pessoas ocupando mais de três milhões de domicílios (IBGE, 2010). É válido ressaltar que o poder público nacional, especialmente até a década de 1990, foi um agente ativo na promoção de políticas de concentração de renda, potencializando a segregação social e urbana, bem como o déficit habitacional. (BID, 2012)

Com a disseminação das favelas e consolidação destas como meio de acesso à moradia pela população mais pobre, estas ocupações, ganharam mudanças em seu perfil, os barracos de madeira passaram a ser construídos em alvenaria, houve um aumento significativo dos serviços de infraestrutura e, com isso, do mercado do imobiliário informal, também. Todavia, as condições de precariedade não sofreram grandes mudanças, conforme gráficos a seguir. (DENALDI, 2009)

Gráfico 11 e 12: Características das habitações e dos terrenos em assentamentos precários, IBGE (2010).



Fonte: Do autor

1 | Aglomerado Subnormal[114] e Assentamentos Precários

Existem problemas no que se refere à denominação das habitações precárias, especialmente no tocante dos aglomerados subnormais e assentamentos precários. Até o recenseamento de 2000, o IBGE tratava os setores censitários como Aglomerados Subnormais[115] e Áreas Não-Especiais. Entretanto, considerando que a denominação de subnormal pode ser considerada prévia, em 2007 o Centro de Estudos da Metrópole realizou um estudo, analisando as áreas não especiais, buscando "*identificar as que mais se assemelhavam aos do tipo subnormal, segundo variáveis socioeconômicas, demográficas e de características habitacionais"*. Os setores com características similares à dos aglomerados subnormais, todavia, considerados como não especiais, foram chamados de assentamentos precários. (MARQUES et al. , 2007)

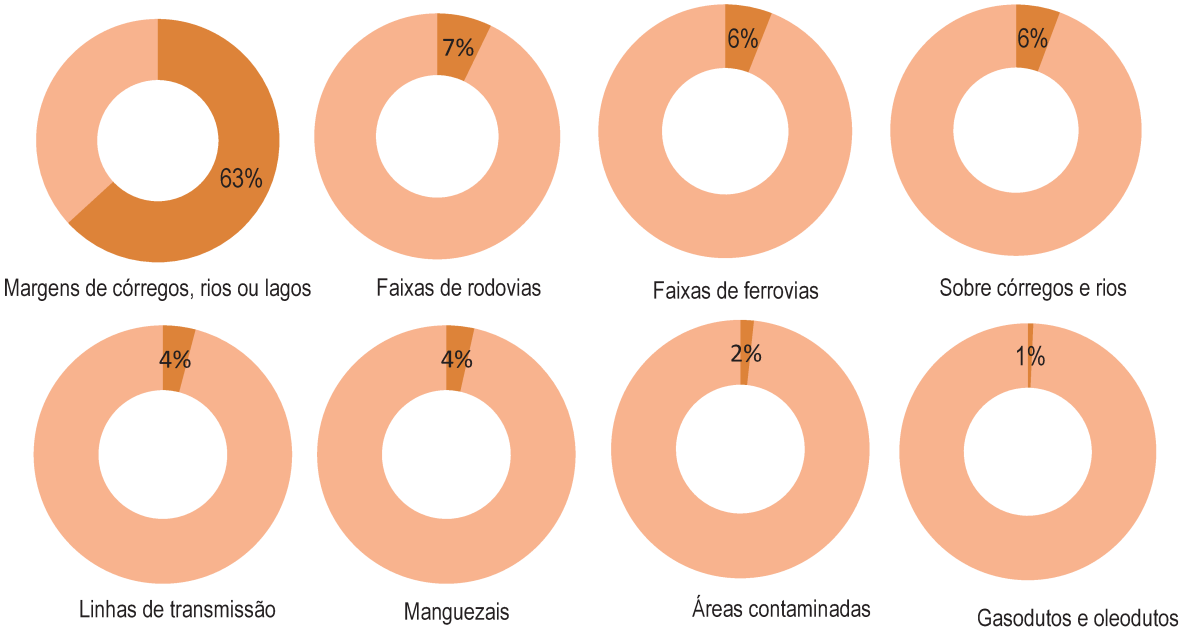
---

[114] Alguns autores (DENALDI, 2009, ORTIZ & BUENO, 2009) questionam a denominação de *subnormal* utilizada pelo IBGE, uma vez que, as favelas galgaram significativas mudanças e se consolidaram. Os barracos de madeira passaram a ser construídos em alvenaria, os atendimentos de infraestrutura urbana e redes vêm aumentando paulatinamente, etc.

[115] "*A definição de subnormal se refere a uma classificação de setores censitários e não a pessoas ou a domicílios*". (MARQUES et al. , 2007)

Dessa forma, no último recenseamento do IBGE (2010), os assentamentos precários foram computados em conjunto com os aglomerados subnormais, constituindo um único grupo e distribuídos conforme gráficos a seguir.

Gráfico 13: Domicílios em aglomerados subnormais no Brasil, IBGE (2010)



Fonte: Do autor

Aglomerado Subnormal: Genericamente, abarca a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, etc. "*Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até o período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Podendo se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.*

A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com bases nos seguintes critérios:

A – ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); e

B – possuírem pelo menos uma das seguintes características:

- urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou- precariedade de serviços públicos essenciais;"

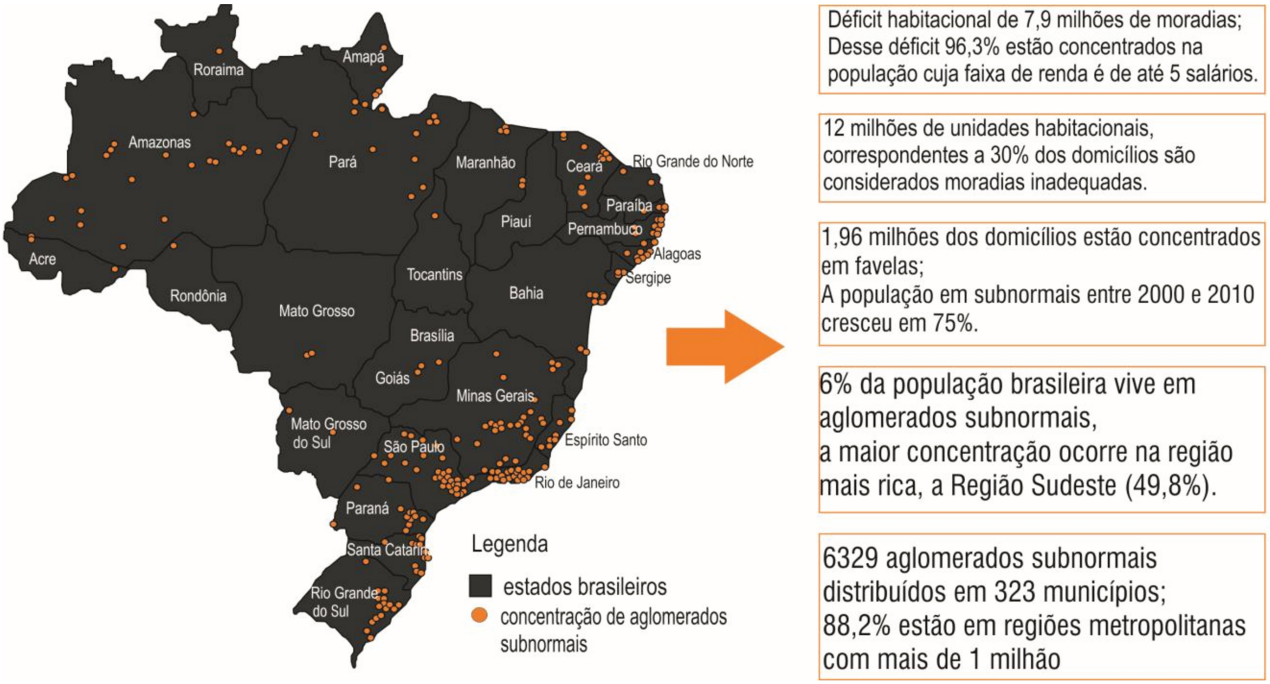
Favela: Ocupação feita à margem da legislação urbanística e edilícia de áreas públicas ou particulares de terceiros, predominantemente desordenada e com precariedade de infraestrutura, com construções predominantemente autoconstruídas e precárias, por famílias de baixa renda e vulneráveis socialmente.

Núcleo Urbanizado: Antiga favela, que conta com 100% de redes de infraestrutura urbana implantada através de diferentes programas habitacionais, mas que ainda não conta com regularização jurídica e legal.

Cortiço: Domicilio em moradia coletiva multifamiliar, constituída por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, subdivididas em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer titulo; com várias funções exercidas no mesmo cômodo, com acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; com circulação e infraestrutura, no geral, precárias e superlotação de pessoas.

Conjunto habitacional irregular: Apesar de construído pelo poder público, ainda não tem regularização fundiária, jurídica e registraria.

Gráfico 14: Concentração dos aglomerados subnormais e panorama do déficit habitacional brasileiro. Dados: IBGE (2010)



Fonte: do autor

1.1 | Conformação da Diferença no Espaço Urbano: Assentamentos precários

Considerando um crescimento de aproximadamente 2% ao ano entre 2000 e 2015, em 2009 a população urbana mundial que em 2007 era de 47%, pela primeira vez, ultrapassou a população rural[116], desse percentual urbano, 37% vivem em favelas[117]. Esse crescimento implica em muitas mudanças, principalmente nos níveis de urbanização que é maior nos países em desenvolvimento. Desde 2002,

[116] Fonte: United Nations Population Division (2001a)

[117] Fonte: Organização das Nações Unidas - ONU (2010)

aproximadamente 70% da população urbana mundial vive na África, Ásia ou América Latina. (UNCHS, 2001)

Há cem anos 10% da população mundial viviam nas cidades e o crescimento vertiginoso culminou em um inchaço desmedido das favelas, com um crescimento populacional de 25% ao ano correspondendo a 31,6% da população mundial. Estima-se que dois de cada três habitantes das cidades morem em favelas e essa projeção aponta que em 2020 aproximadamente 100 milhões de pessoas serão moradoras de conglomerados subnormais (ONU–Habitat, 2010).

De acordo com os dados divulgados pela ONU (2010) o número de favelas diminuiu em 16% na última década, no entanto, se analisado o crescimento populacional, a população favelada teve um crescimento de 3,8%, a diminuição do número de assentamentos é reflexo das políticas públicas para aumento de renda e programas de urbanização, indicando "*que as cidades passam a ter menos favelas e mais favelados"*. (SEHAB-PMSP, 2010)

Segundo a UNCHS (2001), a América Latina é a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, todavia a desigualdade social impele 1/4 da população[118] a morar em áreas precárias. A proporção entre população urbana e rural passou a ser muito similar à dos países industrializados, o que denota tal ocorrência é o aumento das oportunidades de emprego, infraestrutura, serviços, etc. Entretanto, prevalece uma profunda desconformidade e, embora os problemas ambientais não se restrinjam somente as grandes cidades, é nelas onde seus efeitos se tornam irrefutáveis. "*Portanto, a gestão sustentável do ambiente urbano desponta como um dos maiores desafios do futuro*." (UNCHS, 2001)

"*Dos domicílios em bairros precários latino-americanos, 76% têm problemas de qualidade da construção e dos serviços básicos, como saneamento e iluminação. E a*

[118] Fonte: Organização das Nações Unidas – ONU (2010)

maioria desses domicílios é chefiada por mulheres" (Cepal, 2004). Diante disso, diversos programas de regularização fundiária e intervenção em favelas vêm sendo desenvolvidos com o intuito de promover urbanização e legalização fundiária dessas áreas. Excetuando o Brasil, na América Latina tais programas têm sido implantados pelo Poder Público local, uma vez que os padrões de urbanização típicos consistem na existência de uma única cidade muito grande por país. (UNCHS, 2001)

Segundo Maricato (2001):

> "a favelização das cidades está relacionada com as características excludentes do mercado imobiliário formal e com a 'urbanização desigual' da metrópole, estabelecida através da história do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, identificadas como 'desenvolvimento desigual combinado'".

Daniel (2001) afirma que:

> "o fenômeno tem caráter estrutural e seria equivocado 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 de ação".

Rolnik (2009) aponta que:

> "no Brasil, como em outros países do mundo, as políticas habitacionais sempre foram mais focalizadas em produção de casas e muito pouco em produção de cidade para acolher essas casas. Quando ela não foi autoconstruída pelos próprios moradores em bairros irregulares e ocupações, mas foi promovida pelo poder publico, ela sempre se deu longe da cidade, em periferias desqualificadas, sem acesso a emprego e a condições que permitam o desenvolvimento humano desses moradores. Por isso podemos chamar boa parte desses conjuntos de verdadeiras favelas, ou re-favelas, porque apesar de serem feitas com material permanente, do ponto de vista formal, elas não atendem essas condições básicas de moradia".

De acordo com Denaldi (2003), a política habitacional entrou como elemento residual e marginal na elaboração de uma estratégia geral de desenvolvimento para o país, assim

o crescimento das favelas é, portanto, resultado também da ausência e conivência do Estado.

Harvey (2012) afirma que "*as multidões às quais o capital já não oferece alternativas. Esta gente estabelece novas formas de sociabilidade, identidade e valores. É nas metrópoles que aparecem à coesão reivindicante das periferias".*

Esse quadro exige, cada vez mais, que os instrumentos de planejamento urbano sejam aplicados em conjunto, agindo como catalisadores do desenvolvimento local. Frente a isso, na última década, a intervenção Estatal através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) instituiu os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que tratam dos projetos de urbanização de favelas. Esses projetos buscam a integração urbana e inclusão territorial, estabelecimento dos padrões mínimos de habitabilidade, viabilizando o funcionamento das redes de infraestrutura e eliminando as situações de risco. (MCIDADES, 2009)

1.2 | Intervenção em assentamentos precários

As políticas públicas habitacionais foram tratadas na primeira parte desse trabalho, destacando aquelas que tratam de urbanização de assentamentos precários. Nesta sessão, pretende-se apenas, mostrar, de maneira geral, como a questão da habitação dentro da favela tem sido tratada.

É importante salientar que o acúmulo de conhecimentos técnicos para urbanização de favelas no Brasil é ainda recente, bem como a defesa da necessidade de urbanização e regularização fundiária das mesmas. Dessa forma, o urbanismo nacional é recorrentemente pautado por tentativas de erradicação de favelas do que pela busca de soluções integradas de urbanização dos assentamentos informais. (BID, 2012)

É sabido que as ações em favelas promovem, de certa forma, a melhoria das condições de habitabilidade da população. Entretanto, as favelas se adensam e se consolidam, sem o equacionamento dos problemas ambientais, de estrutura urbana e fundiária, ou ainda deixando de garantir o acesso a uma moradia digna. (DENALDI, 2003)

Assim, para promoção da urbanização dos assentamentos existentes como para inibição de seu crescimento, é necessário o acesso ao mercado residencial legal, assim como a viabilização da prática de gestão urbana inclusiva.

1.2.1 | Tipologias de intervenção em assentamentos precários

As práticas consolidadas no país permitem apontar três tipos de intervenção em favelas: erradicação, reurbanização e urbanização. (BUENO, 2002; DENALDI, 2003)

Erradicação: Na década de 1960, em contexto ditatorial, foi implementada a política de erradicação (remoção ou desfavelamento) das favelas. A partir de 1968, o ideal remocionista foi adotado através da criação do CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana), cujo objetivo era recuperação e integração moral, econômica e social das famílias faveladas. Com a premissa de que as favelas destoavam do ambiente ao redor e de que os favelados eram vistos como pessoas '*não integradas*' ao bairro onde a favela se localizava, o discurso estava embasado na crença de que a remoção serviria para integrar o favelado em novo ambiente e localização na cidade, dessa forma, a promoção social do morador da favela estava vinculada a sua elevação à condição de proprietário e as remoções estavam inseridas em um programa de reorganização urbana. (BRUM, 2012)

Com a redemocratização do país na década de 1980 o tema foi enfraquecido. Segundo Denaldi (2003), a erradicação foi uma prática pouco efetuada desde então, sendo utilizada pelo governo apenas quando não era possível consolidar a favela, isto é, quando a favela localizava-se em áreas com rede de alta tensão ou aterros. Entretanto, a erradicação, a cada problema na cidade atribuído às favelas, como a violência,

interesses relacionados à especulação imobiliária, etc., esse tema reaparece como, por exemplo, no complexo de favelas Águas Espraiadas em 2001[119] ou, ainda, na própria gestão Serra-Kassab (2004-2012) no contexto das Operações Urbanas[120].

Reurbanização: A reurbanização tem como prática a demolição das moradias (na maioria das vezes barracos) e reparcelamento da área ocupada e a reconstrução de novas moradias. No entanto, nem sempre esses projetos de reurbanização realizam as intervenções necessárias na execução de saneamento e serviços. Mas apenas as que interessam às moradias propostas. Todavia, a escolha desse partido não significa que existe a não aceitação da favela, mas depende de outras condicionantes como econômicas, sociais, de adensamento ou até de segurança.

Urbanização: Consolidada a partir da década de 1980, em uma conjuntura de práticas realizadas em importantes cidades brasileiras, a urbanização de favelas pode denominar um conjunto de intervenções pontuais para melhorar as condições de saneamento e acessibilidade das favelas, projetos que a integre com o bairro, de recuperação ambiental, complementação da urbanização de áreas mais amplas ou, ainda, ao que se insere no âmbito de estratégias mais amplas de combate à exclusão social. Existem dois tipos de urbanização: programas de regularização de propriedade e programas integrados de melhoramentos de bairro. Os programas de regularização estão voltados para a normalização da propriedade da terra nos assentamentos informais, além de promover a melhoria da infraestrutura urbana e da moradia.

Os programas de melhoramento de bairros combinam a melhoria da infraestrutura dos assentamentos informais com a prestação de serviços sociais por meio de ação

---

[119] Ver Fix, 2007.

[120] Atualmente, são quatro as ações do gênero em curso na cidade: Operação Centro, Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca e, outras três estão em processo de licitação: Lapa-Brás, Mooca-Vila Carioca e Rio Verde-Jacu Pêssego. Essas operações são responsáveis, muitas vezes por promover a remoção de famílias vulneráveis economicamente para a periferia ou até mesmo outras cidades.

integrada e multissetorial. "*O programa de melhoramento de bairros é recomendado como uma das estratégias de superação da pobreza urbana, uma vez que busca além da melhoria habitacional a solução integrada às múltiplas carências enfrentadas pelos pobres".* (BRAKARZ, 2002)

Segundo Denaldi (2003), podem-se identificar três padrões de qualidade de urbanização (padrão urbanístico):

- **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:** somado à iluminação de situações de risco e à implantação de infraestrutura 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 dos lotes, 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;

1.2.2 | Programas de Urbanização de Favelas | Panorama

Ao longo dos anos, os programas de urbanização limitaram-se a atuar na melhoria das condições físico-urbanísticas, na regularização fundiária e melhorias habitacionais. Entretanto, atualmente, ocorreu uma ampliação das intervenções que atuam também em politica social através da geração de trabalho e renda dentro de programas sociais

do Banco Mundial e do BID, "*implicando, portanto, em agregar, à intervenção física, ações específicas direcionadas à redução da pobreza*". (CARDOSO, 2007)

Denaldi (2003) aponta que a problemática habitacional no Brasil sempre padeceu da falta de definição de uma política nacional de habitação e serviços que pudesse amenizar os efeitos do processo de urbanização, a partir dos anos 50. Nas décadas de 60 e 70 as estratégias apresentam-se de forma ambígua, ou seja, conviveram juntas a CODESCO e a CHISAM, a primeira com o intuito de urbanizar as favelas e a segunda voltada para a sua remoção, assim, as políticas de erradicação são concomitantes às intervenções pontuais. O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), de 1964 não correspondeu às necessidades, cada vez maiores, das populações de baixa renda.

Em 1979, em função da pressão da população excluída sobre o Estado, foi implementada a Lei nº 6.766, que regulava o parcelamento do solo e criminalizava o promotor de loteamentos irregulares. No início da década de 1980, na ocasião da redemocratização foi reforçada uma nova tendência das políticas públicas, mudando seu enfoque de atuação, passando a considerar os assentamentos precários passíveis de integração à cidade, além da ampliação de seu escopo em relação às ações de melhoria da infraestrutura urbana e habitacional, incluindo uma perspectiva intersetorial.

Recife e Belo Horizonte, foram pioneiras no estabelecimento de legislação municipal visando promover a urbanização e a regularização de favelas, com ênfase na regularização da posse de terra. Essas 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. Diante disso foi criada a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) e o Usucapião coletivo. Em 1983, em Belo Horizonte foi instituído o PROFAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas) logo após foram instituídas as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e o PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS). No mesmo período no Rio de Janeiro surgiu o '*Projeto Rio*' para promover a urbanização das favelas da área da Maré. Com o fim do BNH (1986), houve a paralisação dos programas

habitacionais existentes, agravando ainda mais a situação daqueles que eram incapazes de acessar os sistemas do mercado imobiliário. A política adotada pelo SFH/ BNH tinha como foco central a construção de grandes conjuntos habitacionais localizados, em geral, em áreas distantes da área central, todavia trazia consigo a ideia da casa própria. Com essa ideologia, esperava-se alcançar a '*ordem*' e a '*estabilidade social'* e a favela passa a ser tratada como o déficit de moradia (foco de subversão ao regime) [121]. (DENALDI, 2003)

Paralelamente ao modelo oficial, surgiram outros programas como o PROFILURB e PROMORAR, instituídos para atender a população de menor renda, o primeiro viabilizando a criação de lotes urbanizados e o segundo como 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 infraestrutura urbana. Esses programas não alcançaram resultados expressivos, mas começaram a ser implantados no Rio de Janeiro onde o problema das favelas aparecia com maior destaque. (DENALDI, 2003)

Segundo Maricato (2001), esses programas 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 o BNH não conseguiu atingir a população de renda mais baixa. Quase metade das unidades financiadas foi destinada aos setores de classe média.

O governo do Estado de São Paulo com apoio do PMSP, no final da década de 1980, buscou apoio do Banco Mundial para implantar um programa cujo objetivo central era o saneamento ambiental da bacia hidrográfica do Guarapiranga e esse pode ser considerado o primeiro programa de urbanização de favelas em larga escala na cidade

[121] Ver BOLAFFI (1981), BONDUKI (2000), MARICATTO (2001).

de São Paulo, servindo como modelo para os programas estabelecidos subsequentemente. (DENALDI, 2003)

Na década de 1990, cresceu o número de favelas e de governos municipais que passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização. É quando as técnicas de alívio da pobreza são colocadas no centro da agenda social, através da "produtividade da economia urbana como estratégia básica para enfrentar a questão da pobreza. No entanto, "o*s fundos sociais dependem dos ciclos macroeconômicos para garantir o fluxo estável. Com o colapso do crescimento da economia formal, acentuou-se a fragilidade do padrão de financiamento das políticas sociais.*" (PMSP, 2008)

Em 1993 foi desenvolvido pelo governo municipal do Rio de Janeiro em 1993 o programa Favela Bairro. Antes da implantação do programa Favela Bairro, outros projetos desenvolvidos na cidade propiciaram um acúmulo de experiências que contribuíram para criar condições para a formação e implementação do programa em questão. Em 1984 a SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) iniciou o desenvolvimento do '*Projeto Mutirão*'.

Este projeto promovia melhoria nas favelas por meio da execução de obras pontuais de saneamento e de contratação de mão-de-obra dos próprios moradores, evoluindo para a execução de acessos, drenagem, reflorestamento e programas de educação ambiental. Em 1992 foi aprovado o Plano Diretor que recomendava que as favelas fossem urbanizadas respeitando a sua tipicidade de ocupação e integrando-as ao bairro, esse plano previa que elas fossem integradas como AEIS. Logo após é criado o GEAP (Grupo Executivo de Assentamentos Populares), que instituiu seis programas habitacionais estruturadores da política habitacional, entre eles o 'Favela Bairro, o 'Programa de Regularização Fundiária' e o 'Morar sem Risco'.

Posteriormente, em função da diversidade e do tamanho das favelas, a atuação foi organizada institucionalmente em três subprogramas: o '*Favela Bairro'*, atendendo os

núcleos que possuíam de 500 a 2500 domicílios, o '*Favela Bairrinho*' atendendo favelas com até 500 domicílios e o '*Grandes Favelas'*, atendendo favelas com mais de 2500 domicílios.

As principais características do programa eram [122]:

- O reassentamento da população e a sua transferência para novos conjuntos apenas será admitido para eliminar situações de risco ou quando necessário, para viabilizar a abertura de vias ou a construção de equipamentos;
- A moradia não é 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, 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 já urbanizado, atuando na manutenção, controle urbano e prestação de serviço;

O programa 'Favela Bairro' foi o programa municipal brasileiro de maior abrangência, em menos de dez anos a PCRJ urbanizou cerca de 50% de seus núcleos de favela. Sua maior inovação é a mudança de enfoque. Trata o problema da favela como problema da cidade e do urbanismo e busca integrar a favela à cidade por meio das

---

[122] Ver DENALDI (2003)

intervenções urbanísticas e agregar componentes de geração de renda e políticas sociais, numa estratégia de buscar também a integração socioeconômica de seus moradores. (DENALDI, 2003).

Em 1996 foi criado o programa 'Pós-Urbanização', objetivando integrar ao bairro os núcleos de favela, urbanizados ou em processo de urbanização; tais decisões representaram marcos histórico para a afirmação de novos conceitos que hoje constituem a base para a elaboração das políticas públicas. A partir de então, estabeleceu-se o conceito de urbanização de favelas como parte estrutural componente das políticas habitacionais utilizadas em grande parte das cidades, na busca do desenvolvimento social e da erradicação da pobreza. (DENALDI, 2003)

Dessa forma, os programas de urbanização de favelas passaram a acumular experiências a partir da década de 1990, permitindo aprimoramento e uma maior institucionalização das políticas públicas de urbanização, tornando-se prioritárias, especialmente em âmbito municipal. É nesse contexto que surge um cenário com abrangências para o setor habitacional, diagnósticos, valorização e melhoria dos projetos, soluções técnicas e dos processos de execução.

Em 1999, foi lançada, em Berlim, pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e o Banco Mundial a "*Aliança de Cidades"*, com o objetivo de auxiliar países em desenvolvimento a enfrentar os grandes desafios contemporâneos: crescimento das favelas e a sustentabilidade socioambiental das pequenas e grandes cidades.

A partir do ano 2000 verifica-se a continuação e consequente evolução dos programas implantados na década anterior sendo "*necessária a intervenção decidida do Estado na oferta de políticas públicas eficazes na alocação dos recursos e capazes de articular as comunidades beneficiadas em consensos que permitam a superação definitiva da situação de precariedade."* (PMSP, 2008)

Importantes políticas federais de financiamento à urbanização dos assentamentos precários foram praticadas, colocando o tema como definitivo no que tange às políticas públicas habitacionais, apresentando inovações em relação à reabilitação física e integração com a cidade formal. No entanto, ainda existem limites a serem considerados, tais como a recente história das políticas públicas de intervenção em assentamentos precários. Ademais, a compra de habitações irregulares ainda se configura como única alternativa de acesso à moradia para muitas pessoas de baixa renda. (CARDOSO, 2007)

Assim o programa de urbanização de favelas passa a buscar uma metodologia com novos instrumentos de gestão mais abrangentes e sustentáveis tendo como base esses três processos ocorrendo simultaneamente:

- O morador da favela se torna um cidadão;
- O barraco se torna uma casa;
- A favela se torna um bairro;

1.2.3 | Parâmetros de Intervenção em Favelas

De acordo com Abiko & Coelho (2009) as práticas de melhorias habitacionais e urbanísticas de assentamentos degradados vem sendo, nos últimos tempos, implantadas paulatinamente em diversas cidades brasileiras. Com o objetivo de proporcionar níveis de vida mais adequados à população de baixa renda e restringir os impactos ambientais negativos gerados pelas aglomerações urbanas que apresentam insegurança geológica e precariedade nas condições de saneamento, habitação e infraestrutura urbana.

Segundo Denaldi (2003) os parâmetros de promoção da urbanização de favelas resultam em distintos padrões e custos de implantação dos projetos, bem como da possibilidade de regularização fundiária. Bueno (2000) aponta que no Brasil existe uma

sistemática para intervenção em favelas. Vale ressaltar que para viabilizar os projetos de intervenção os parâmetros adotados devem diferir daqueles implantados na cidade legal.

Denaldi (2003) destaca alguns parâmetros projetivos desenvolvidos no país entre as décadas de 1980 e 2000:

- Entre 1982 e 1983 o CEPAM/FUPAM 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*', ambos os estudos apresentaram padrões mínimos de lotes, vias e de distâncias entre as edificações;
- Entre os anos de 1989 e 1992 a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) produziu um conjunto de normas, especificações e orientações para elaboração de projetos e contratação de obras voltadas para desenvolvimento de projetos de saneamento e drenagem;
- Bueno (2000) elaborou recomendações para desenvolvimento de intervenções em favelas, incluindo parâmetros projetivos e manutenção urbana. Segundo a autora a "*urbanização de uma favela deve fazer parte de um conjunto de intervenções visando complementar a urbanização de áreas mais amplas*".

  Abaixo, seguem as recomendações para o desenvolvimento de projetos e obras de urbanização de favelas propostos por Bueno (2000):

    - Atendimento às ocorrências emergenciais;
    - Produção de novas unidades habitacionais para moradores de favela;
    - Complementação da urbanização da periferia;
    - Levantamentos necessários:
        - Levantamento planialtimétrico cadastral;
        - Levantamento da comunidade;

    - Levantamento das aspirações e propostas da população;
    - Levantamento urbanístico;
- Diretrizes e escopo do projeto
    - Complementação ou atualização dos levantamentos social, urbanístico e planialtimétrico cadastral;
    - Produção de mapeamento geológico – geotécnico;
    - Realização de sondagens e ensaios;
    - Urbanismo;
    - Pavimentação e drenagem;
    - Esgotamento sanitário;
    - Abastecimento de água potável;
    - Conjuntos residenciais, edificações residenciais;
    - Alojamentos provisórios;
    - Canalização de córregos;
    - Consolidação geotécnica;
    - Edificação para canteiro de obras;
    - Dispositivos para coleta de lixo;
    - Áreas de esporte, lazer e amenização;
    - Arborização e paisagismo;
    - Orçamento;
    - Especificações técnicas;
    - Plano de obra;
    - Básico e detalhes típicos;
    - Parâmetros projetivos e de manutenção urbana;

- O projeto
    - Urbanismo e fisiografia;
    - Abastecimento de água;
    - Drenagem e esgotamento;

        - A integração projetiva;
        - A questão da participação popular;
        - Formas de execução de obras;
        - Coleta de lixo;

    - A habitação
        - Tecnologias alternativas;
        - E procedimentos adequados para manutenção;
        - Serviços importantes;
        - Levantamentos complementares e Adaptações de projeto;
        - Transporte de mudanças;
        - Demolição parcial e fornecimento de materiais para remanejamento;
        - A execução das ligações;
        - Limpeza/desentupimentos;

- Entre 1998 e 1999 o LABHAB–FAUUSP desenvolveu a pesquisa: “Parâmetros para urbanização de favelas”, que analisou, considerando os aspectos técnicos e tecnológicos, os resultados da urbanização de oito favelas em cinco cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Diadema, Goiânia e Fortaleza.

Ademais, segundo Denaldi (2003) foram desenvolvidos diversos padrões urbanísticos e propostas metodológicas que valorizavam a produção integrada dos assentamentos e o grau de interdependência das variáveis envolvidas, assim, foi criado o SIM (Sistema de Informações Integradas) utilizando tecnologias de georeferenciamento de dados para organizar os elementos qualitativos e quantitativos com o intuito de embasar o diagnóstico das áreas.

Em 2012 o BID lançou um estudo: "*Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil*", que compilou várias formas de urbanização de aglomerados urbanos assolados por irregularidade fundiária e inadequação habitacional. Essa publicação apontou aspectos, componentes e fatores que incidem na qualidade das intervenções. O estudo dividiu os parâmetros em três:

1 - Aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos;
2 - Componentes sociais e participação;
3 - Aspectos institucionais e de gestão;

1.2.3.1 | Aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos:

Os programas de intervenção em assentamentos precários dedicam especial atenção ao tratamento dos problemas de caráter físico-urbanísticos e arquitetônicos por meio de componentes urbanos e habitacionais. Inserido nesses fatores, existem os componentes técnicos que estão diretamente ligado à qualidade dos projetos e que aplicam-se a duas escalas: a da intervenção urbana e a do projeto arquitetônico da unidade. (BID, 2012)

Em relação aos problemas de caráter físico-urbanísticos incidem fatores tais como:

- Localização na malha urbana infraestruturada;
- Acesso ao transporte público;
- Saneamento adequado,
- Provisão ou melhoria de habitação;
- Expansão do projeto para além dos limites do assentamento – entorno imediato;

> "Este parâmetro tem especial importância, já que os programas com boas soluções técnicas tendem ainda a ser pontuais, mesmo que inseridos em grandes segmentos de informalidade urbana na cidade." (BID, 2012 p.2)

Em relação aos problemas de caráter arquitetônico incidem fatores tais como:

- Qualidade especifica do projeto da unidade habitacional, condicionada por quesitos como: dimensionamento, habitabilidade e identidade do projeto habitacional.

Segundo o BID (2012) além dos fatores supracitados, os programas de qualificação de favelas devem ter um sitema de planejamento urbano, inclusão social, eficiência financeira e minimização de danos, considerando os aspectos que seguem:

- inserção na malha urbana e na infraestrutura local;
- situação da favela quanto ao plano diretor e, particularmente, quanto às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- interferência para a implantação de obras urbanas de maior porte;
- situação ambiental e suas consequências para o entorno;
- risco eminente de acidentes geológicos, estruturais e de inundação;
- nível de degradação da qualidade de vida da aglomeração humana (renda, saúde, educação, violência);
- possibilidade de sinergias com outros programas ou ações;
- tempo de ocupação e histórico com relação ao recebimento de outros
- benefícios sob a forma de investimentos públicos;
- adesão e mobilização da população local;
- demanda de movimentos sociais;
- custo estimado e complexidade técnica da intervenção;
- condição física e legal do terreno;
- possibilidade de regularização fundiária;
- estimativa sobre a relação custo/benefício da intervenção e potencial;
- retorno econômico;
- impacto na infraestrutura da cidade;

- recursos disponíveis;
- levantamento de dados;
- levantamento físico;
- levantamento jurídico-legal;
- equilibrio entre viabilidade financeira e qualidade dos projetos urbanos e habitacionais;
- dimensão local das decisões técnicas:
    - Dimensão urbana: refere-se à adequação dos projetos urbanos para assentamentos precários ao contexto em que estão inseridos. Isto é, adoção de soluções variadas que podem envolver soluções técnicas diretas e focadas ao perfil da comunidade.
    - Compatibilidade com o entorno: os projetos de urbanização de favela deve pressupor a adoção de parâmetros urbanísticos específicos e adquados às condições peculiares de cada ocupação.
    - Adequação da escolha da área;
    - Unidade de planejamento para bacias;
    - Localização de reassentamentos;
    - Fatores gerais e estruturantes: grau de comprometimento institucional e político, autonomia da administração pública, construção de processos participativos.
    - Dimensão arquitetônica: relaciona-se com as tipologia de dos conjuntos habitacionais;
    - Dimensionamento das unidades habitacionais: as unidades habitacionais devem proporcionar boas condições de convívio e devem ficar entre 40 e 60 m², a primeira dimensão é o que tem sido usada em maior escala na atualidade hoje, tornando-se uma prática generalizada. A segunda

corresponde às medidas utilizadas na época do BNH, que correspondia à medida de 12m² por habitante (média de 5 pessoas por família)[123]

- Manutenção dos empreendimentos: bairros urbanizados devem ser alvo de ação sistemica e bem coordenada de manutenção, que envolve desde a manutenção arquitetonica das edificações, da infraestrutura e equipamentos;

1.2.3.2 | Participação popular e gestão pública inclusiva na urbanização de assentamentos precários

O planejamento participativo pode ser considerado como um sistema de planejamento urbano que possibilita a participação efetiva das populações nos processos de planejamento e gestão do território. Em sistemas de democracia urbana há uma mudança relacionada à posição do cidadão, isto é, ele influencia diretamente na noção de necessidade, uma vez que a decisão pública não apenas fundamenta a deliberação como também vincula, de certa forma, as ações e práticas por parte da administração.

A descontinuidade administrativa a que estão sujeitas as cidades brasileiras em função da alternancia de partidos políticos no governo, cujas concepções são distintas, é muito contraproducente. Dessa forma, a participação popular é fundamental para a efetivação bem sucedida de qualquer implementação, uma vez que, além de agregar experiência aos quadros técnicos, é capaz de apontar caminhos alternativos às soluções urbanísticas, indicando que o êxito dos programas depende dos agentes envolvidos no processo e nas tomadas de decisões. (BID, 2012)

Os programas de urbanização de favelas partem da premissa de que o direito à cidade é a matriz de intervenção e se constitui num instrumento de defesa da universalização do acesso aos direitos economicos, sociais, culturais, ambientais e na garantia da

[123] BID (2012)

função social representada pela propriedade, através da proteção de grupos vulneráveis, promoção ao acesso aos serviços e utilização do espaço público urbano. Não obstante, o grande desafio da política habitacional é enfrentar as condições precárias tanto urbanas quanto dos padrões de habitabilidade, assegurando uma cidade cuja política urbana seja capaz de abranger os diversos interesses existentes, de integrar as políticas urbanas e sociais e cuja gestão democrática tenha como prerrogativa a função social da propriedade incorporada aos princípios de igualdade do acesso à terra.

De acordo com o BID (2012) , os componentes sociais e participativos foram inseridos e estruturados de maneira gradual dentro dos programas de urbanização de favelas, acompanhando sua evolução. Nesse sentido, um papel importante foi desenmpenhado no contexto da redemocratização do país pelos Bancos Internacionais de Desenvolvimento: BID (Banco Interamericano do Desenvolvimento) e Banco Mundial, que promoveram uma abordagem integrada no contexto da urbanização de assentamentos precários. O que permitiu a construção dos componentes sociais mais consistentes e profissionalizados, assim como a incorporação das operações de exigências formais de consulta e participação da população.

Além do processo de consolidação do componente social, existe um grande peso naquilo que se relaciona ao desenvolvimento dos programas habitacionais compartilhados entre secretarias municipais e concessionárias de serviços públicos, o que impacta sobre a manutenção dos serviços implementados e acesso da população aos serviços, regularidade fundiária e inclusão socioterritorial.

A participação popular é um fator preponderante como elemento de conexão entre os aspectos físicos das intervenções e os elementos de caráter social, tais como educação, inclusão no mercado de trabaho, desenvolvimento economico, etc.

Entretanto, de acordo com o BID (2012) o grau de influência das comunidades nas decisões relativas a investimentos físicos é inconstante e depende de algumas variáveis da região, tais como, a qualidade das equipes locais, da organização das representações comunitárias e, das pressões conjuntas da comunidade e do financiador, uma vez que, esses fatores permitem a influência direta da comunidade sobre as intervenções físicas.

Tendo em vista que os programas são pontos de entradas para políticas públicas, a medida que esses programas de urbanização de assentamentos precários tornam-se mais integrados maiores são as possibilidades de realização de politicas de inclusão social e redução da pobreza gerando um processo de produção do espaço, isto é, a concentração das ações sociais na mesma área de intervenção das ações físicas permitem a articulação entre ações do programa e políticas públicas sociais do governo. Dessa forma, há uma manutenção dos equipamentos sociais: articulação entre as políticas sociais locais e os programas de intervenção física viabilizando a intersetorialidade da administração pública e o desenvolvimento local. (BID, 2012)

O desenvolvimento economico local pode ser caracterizado através das iniciativas de geração de trabalho e renda. Assim, a preocupação de integração do assentamento precário à cidade formal não deve reduzir-se exclusivamente à urbanização do complexo mas através da premissa de acesso aos serviços dentro de uma esfera economica e produtiva, de modo que, o componente básico para geração de renda seja educação básica, além do fortalecimento do capital social. Isto é, educação como alicerce na geração de emprego, além da correlação entre lideranças locais e instancias participativas promovidas pelo programa de urbanização.

O BID (2012) ressalta que o sucesso dos programas de urbanização é melhor alcançado quando há a adesão da sociedade, contribuindo para criação de um quadro favorável à continuidade, ou seja, seu respaldo inibe a descaracterização ou interrupção, por causa de mudanças politico-administrativas além de manter certo grau

de comprometimento político com o projeto ajudando preservar uma estrutura de conhecimento e execução das ações.

1.2.4 | Qualidade habitacional em assentamentos precários

É importante salientar que no Brasil paulatinamente houve uma separação entre a habitação social do contexto do planejamento urbano, resquícios da época do governo militar, onde as habitações tinham caráter assistencialista para atender uma camada carente, reduzidas a lugares '*sem identidade'*, a uma justaposição de edifícios produzidos em massa, trazendo consigo, portanto, a questão de uma falsa industrialização da habitação. (FERREIRA, 2012; RUBANO, 2013)

Nos assentamentos informais a população vive a dimensão da cidade através de outras referências e composições, em um contexto de áreas críticas e autoconstrução e muito distinto das áreas já consolidadas da cidade formal. Assim, para o desenvolvimento dos projetos de urbanização de favelas é necessário um reconhecimento das experiências humanas e relevância das pré-existências como elementos potenciais para as perspectivas de transformação, ou seja, a arquitetura como agenciadora da composição de espaços coletivos capazes de incorporar o novo ao que já existia. (FERREIRA, 2012)

Entretanto, o Observatório de Favelas (2009) destaca que os diversos tipos de intervenções em favelas geram profundas mudanças na paisagem urbana, sejam ações organizadas pelos moradores ou projetos estatais para reconfiguração do espaço urbano. Dessa forma, grande parte dos territórios caracterizados como favelas adquiriram características que diferem da definição original e são formados por diversas redes sociais.

Denaldi (2009) aponta que as favelas são heterogêneas espacial e socialmente e que não são os únicos setores pobres nas cidades. Ou seja, os espaços são distintos e

ocupados por diferentes níveis de renda, refletindo na qualidade das construções. Ademais, segundo a autora, existe um mercado imobiliário interno nessas comunidades, indicando "*o esgotamento da dinâmica de ocupação de áreas como principal forma de acesso à moradia em favelas*".

A qualidade das habitações inseridas no âmbito dos projetos de urbanização apresentam ainda, recorrentemente as características das habitações destinadas à baixa renda, isto é, grandes conjuntos com baixa qualidade arquitetônico-urbanística, distantes da malha urbana, sem integração com equipamentos urbanos e subsidiados por programas que pouco se utilizam dos padrões mínimos de habitabilidade. O que denota uma situação contraditória, ou seja, de um lado a herança da má qualidade da produção habitacional da época do BNH em contrapartida a uma arquitetura mais incisiva a partir da redemocratização do país, através dos mutirões e dos concursos de arquitetura propostos pelos governos municipais e estaduais. Dessa forma, novas propostas e uma nova postura em relação aos projetos de urbanização de favelas foram implantadas. (FERREIRA, 2012)

De acordo com o BID (2012) o êxito dos programas é determinado pelo grau de comprometimento institucional e político, autonomia da administração pública e, especialmente, a capacidade de construção de um processo participativo, como podemos verificar nos exemplos a seguir, onde os projetos apontam resultados positivos para as políticas públicas e programas habitacionais brasileiros.

O projeto **Prosamim**[124]·, que se constitui como o principal programa habitacional para o município de Manaus, ilustra a capacidade de estruturação interna entre município e governo, além do processo participativo que culminou na alteração do projeto arquitetônico.

---

[124] Plano de Resíduos Sólidos de Manaus, Plano Local de Habitação de Interesse Social, Plano de Controle de Contaminação Industrial e Plano de Água e Esgoto.

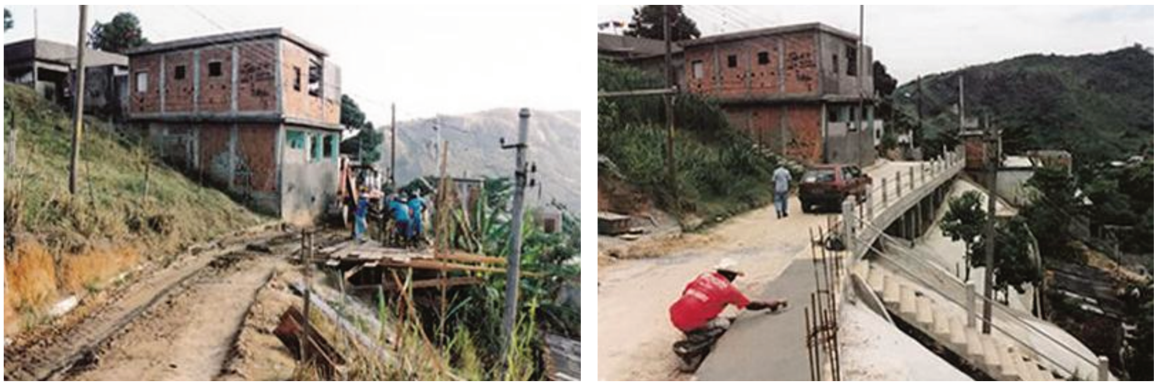
Imagem 4: O programa Prosamim objetiva solucionar os problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam os habitantes e a cidade de Manaus.



Fonte: http://www.prosamim.am.gov.br/ - acesso em junho | 2014.

Outro exemplo a ser destacado é o **Favela-Bairro**, cujo comprometimento do Governo municipal foi impar, "*chegando a canalizar cerca da metade do orçamento da cidade para a Secretaria de Habitação, dando-lhe um papel político central na gestão*". (BID, 2012, p. 5)

Imagens 5a e 5b: O programa Favela-Bairro cuja principal meta é integrar a favela à cidade. Comunidade Jd. Primavera Antes e Depois.



Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm - acesso em junho | 2014

O programa **Terra Mais Igual** da prefeitura de Vitória apresenta uma metodologia de projeto que vincula diversas secretarias com experiências em urbanização de favelas oriundas de outros programas municipais destinados à áreas de encostas e mangues.

Assim, o desenvolvimento dos projetos se deu através da consolidação de experiências acumuladas. Ademais, o programa divide-se em poligonais de planejamento e ação, definidas através de critérios tais como grau de carência em equipamentos e serviços urbanos, nível de fragilidade ambiental, grau de risco e índices sociais da comunidade. O desenvolvimento de cada uma das poligonais é feito através do compartilhamento com a comunidade permitindo a participação popular em todo o processo de desenvolvimento. (BID, 2012; VITÓRIA, 2013)

Imagens 6a e 6b: O programa Terra Mais Igual tem como princípio melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda de Vitória, integrando ações sociais e urbanas e preservação ambiental.



Fonte: http://www.vitoria.es.gov.br/semc.php - acesso em junho | 2014.

O projeto **Bairro CIC**, em Curitiba resulta de uma política habitacional intersetorial desenvolvida pela **COHAB-Paraná**. A urbanização, implantada em etapas e iniciada na década de 1980, apresenta uma concepção que valoriza os aspectos integrados no desenho urbano, tipologias habitacionais variáveis, além da ênfase na questão ambiental. (BID, 2012)

Imagens 7: Habitações financiadas com recursos do PMCMV para atender as famílias que estavam inscritas na COHAH-Paraná



Fonte: http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news - acesso em junho | 2014.

No âmbito dos projetos na cidade de São Paulo, podemos destacar o conjunto habitacional **Parque do Gato** que teve sua concepção na **COHAB-SP** e faz parte do Programa Morar no Centro. O projeto foi implantado em área parcialmente ocupada pela Favela do Gato que foi totalmente removida para construção do empreendimento localizado entre as confluências do Tietê e Tamanduateí. O conjunto é constituído por 486 unidades habitacionais, com áreas de uso comum e térreo liberado através do uso de pilotis.

De acordo com o BID (2012) o projeto desse conjunto revelou elementos projetuais de melhor qualidade e flexibilidade quando comparados aos projetos da COHAB-SP.

> "Embora com uma densidade às vezes considerada muito baixa (o que permitiu, por outro lado, espaços coletivos amplos). A adoção de pilotis em um de cada dois prédios permitiu a criação de espaços comunitários cobertos no térreo, bastante utilizados pelos moradores. A inserção de porta-balcão e pequenos balcões nas salas de estar contribuiu para a melhoria da insolação e ventilação das unidades habitacionais, assim

como para uma maior qualidade do espaço da sala. O uso de cores rompeu com o padrão branco utilizado com frequência pela companhia. O projeto oferece, inclusive, condições de uso para portadores de necessidades especiais." (BID, 2012, p. 33)

Imagens 8: Parque do Gato e projeto Revivarte[125].



Fonte: http://www. http://darua.blogfolha.uol.com.br/2013/07/31/revivarte-parque-do-gato/ - acesso em junho | 2014.

Ainda no tocante às intervenções realizadas na cidade de São Paulo, podemos destacar dentro do programa de **Urbanização de Favelas** da cidade o projeto **Real Parque** que recebeu menção honrosa na Categoria Desenho Arquitetônico na Bienal Panamericana de Arquitetura de Quito, 2012.

[125] O projeto Revivarte Parque do Gato é uma iniciativa do artista Subtu em parceria com os convidados Mundano, Fel e RMI e leva arte ao Conjunto Residencial Parque do Gato, no bairro do Bom Retiro.

A urbanização do Real Parque considerou a criação de boxes comerciais, a revitalização dos prédios no entorno das novas unidades e a construção de um parque, com quadra poliesportiva, pista de skate e marquise. (PMSP, 2010)

Imagem 9: Projeto Real Parque



Fonte: PMH – Volume 1 (2012).



Parte 3 | Recorte:

São Paulo: metrópole global e verticalização crescente

São Paulo: avanços e limitações no desenvolvimento urbano

> "As grandes cidades dos países em desenvolvimento enfrentam um desafio proporcional ao seu tamanho: oferecer condições dignas de moradia e serviços a milhões de pessoas que vivem em favelas e áreas degradadas. Para isso, é necessária a intervenção decidida do Estado na oferta de políticas públicas eficazes na alocação dos recursos e capazes de articular as comunidades beneficiadas em consensos que permitam a superação definitiva da situação de precariedade." (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2008, p.7).

A cidade de São Paulo, atualmente, concentra 10% da população nacional e é responsável por aproximadamente 9% do PIB brasileiro, a cidade com maior expressão econômica do país. Todavia, nas duas últimas décadas a cidade tem perdido a sua característica de metrópole manufatureira para transformar-se em uma metrópole de serviços, o que confere uma polarização da cidade e uma paisagem incongruente, marcada pela implantação de megaprojetos e transformações restritas que só reforçam uma urbanização excludente e predatória característica de um país atrasado [126].

Com o crescimento desenfreado e a falta de políticas de intervenção a cidade começou a sofrer com os assentamentos informais os quais sempre concentraram uma grande quantidade de problemas sociais. É uma cidade profundamente desigual, dividida e caracterizada pelo alargamento das favelas que atingem áreas de proteção ambiental. Diante desse quadro são elaboradas políticas de contenção e qualificação cujo sucesso é parcial.

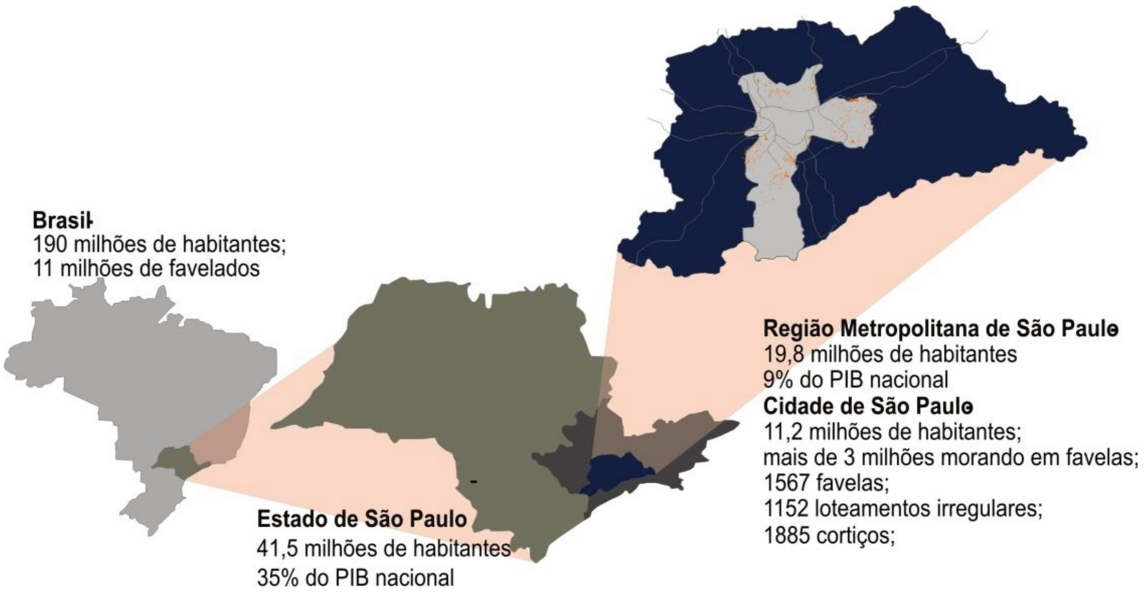
> "O verdadeiro desafio é lidar com a situação de precariedade na posse da terra e da moradia daqueles que estão física e socialmente excluídos. Para enfrentar este desafio, é necessária uma mudança de paradigmas. Uma abordagem orientada por projetos, focada na produção de novas moradias e na extensão de redes de infraestrutura urbana, idealizada e implementada separadamente pelas diferentes secretarias da

[126] O valor é a soma dos dois tipos de déficit, por substituição e por incremento em função da coabitação familiar indesejada. Fonte: PMH 2009-2024 (2011).

> administração municipal, tem que ser substituída por uma abordagem programática e integrada." (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 2)

A Região metropolitana de São Paulo, hoje, tem mais de 11 milhões de habitantes, mais de três milhões morando em situação de precariedade. No total, a cidade conta com 1567 favelas, 1152 loteamentos irregulares e 1885 cortiços[127].

Gráfico 15: Distribuição da População no país com destaque para RMSP e concentração de assentamentos precários na cidade. Dados: PMSP (2008)



Fonte: Do autor

Em relação às políticas públicas habitacionais na cidade, a prioridade tem sido os programas de urbanização de favelas e regularização dos títulos de posse. De acordo com a PMSP (2008) o alicerce desses programas tem sido o sistema de informação cadastral dos tipos de assentamentos informais: loteamentos irregulares, cortiços e favelas com o intuito de fornecer uma visão atualizada da situação habitacional na cidade, principais metas de atuação para elaboração dos planos de intervenção.

---

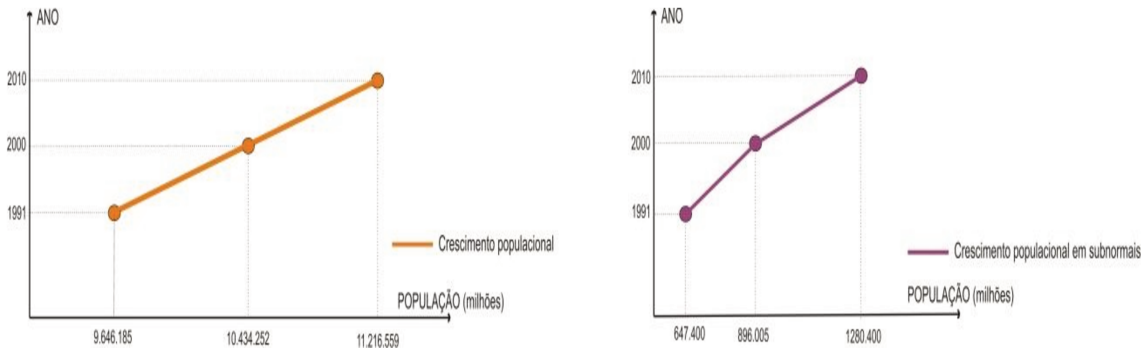
[127] Ver PMSP (2008) e IBGE (2010).

A Aliança de Cidades (2008) destaca que o grande desafio da politica habitacional no município de São Paulo é a articulação de políticas amplas de capacitação para o mercado de trabalho, geração de renda, sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Dessa maneira, para cada programa através dos indicadores de vulnerabilidade social, incidência de áreas de risco e carência de infraestrutura urbana são estabelecidos critérios técnicos para priorizar as intervenções e destino dos recursos. Segundo a PMH (2011), na cidade de São Paulo, 1,06 bilhões, ou seja, 3,4% da receita municipal são destinados à habitação.

Entretanto, os dados do IBGE (2000 e 2010) revelam que o crescimento populacional foi menor do que o aumento da população residente em subnormais, denotando uma diminuição da população e considerável processo de favelização, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 16: Curva de crescimento populacional e Crescimento da População Residente em Subnormais. Dados: IBGE (2010).



Fonte: Do autor

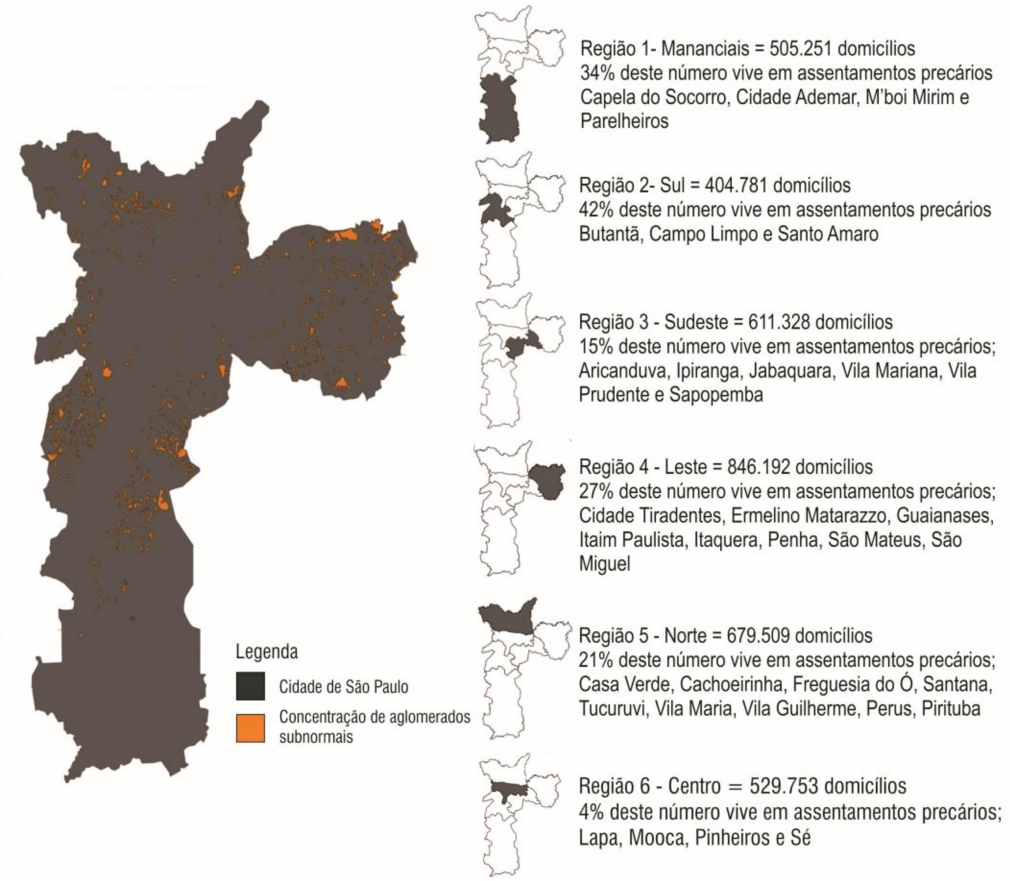
A partir dos gráficos, observa-se que o crescimento populacional entre os dois períodos (1991/2000 – 2000/2010) se manteve, entretanto o crescimento da população em subnormais foi proporcionalmente mais acentuado. É nesse jogo de contrapontos que de um lado o dinamismo da economia, ainda que na periferia do capitalismo, contribuiu

para que a cidade se tornasse um polo de negócios e fosse inserida no "*circuito global de promoção imobiliária*" (FIX, 2007). Porém, é essa mesma economia dinâmica que aumenta as distâncias entre centro e periferia, entre ricos e pobres, com uma redefinição de espaço urbano, isto é, a cidade terceiro-mundista naturalmente segregada pelo seu processo de crescimento e expansão é solapada pelas disparidades, ela acontece apenas em uma pequena parte dela, enquanto o que resta é apenas o "*lugar daqueles que não tem lugar"*, reforçando as lacunas entre a integração física e social do espaço urbano, como uma repetida manutenção da produção da desigualdade social[128].

Não obstante, embora o município seja o mais indicado a intervir, o problema das favelas não se resolve apenas nesse âmbito. Assim, é importante salientar que deve haver um aporte de políticas habitacionais de cunho estadual e federal com subsídios para baixa renda e programas complementares de produção de novas moradias que atendam os padrões mínimos de habitabilidade além do estabelecimento de gestão urbana inclusiva em nível local. (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2009)

[128] Mariana Fix (2007) refere-se a Roberto Schwarz sobre as "*fragmentações locais*" que caracterizam uma forma de desintegração resultante da impossibilidade crescente dos países atrasados em se incorporarem de forma coesa ao progresso capitalista.

Gráfico 17: Distribuição de assentamentos precários na cidade de São Paulo. Dados: PMSP (2011)



Fonte: Do autor

1 | Políticas Publicas de Intervenção em Favelas na Cidade de São Paulo - Panorama

De acordo com o PMH (2012), as políticas de intervenção em favelas tomaram duas vertentes de atuação na cidade de São Paulo.

A primeira objetiva fixar os moradores no assentamento existente, através de regularização jurídica de posse de terra e fortalecimento da participação popular no processo de intervenção. A viabilidade desse processo dá-se através da implantação de infraestrutura urbana e construção de novas unidades habitacionais, prevendo desadensamento da favela. Entretanto, quando necessário, oferece novas alternativas

habitacionais fora do aglomerado para atendimento das parcelas que deverão ser removidas do local.

A segunda linha também prevendo a fixação dos moradores no local, todavia, através da demolição de todas as moradias existente e construção de conjunto habitacional verticalizado nos moldes tradicionais, sem participação efetiva dos moradores no processo.

A primeira linha de atuação foi iniciada no municipio na década de 1980, no governo de Mário Covas (1983 – 1986), através da elaboração do plano habitacional intersecretarial, congregando as secretarias do Bem Estar Social, Planejamento e Habitação. Dessa forma, as favelas passaram a ser tratadas no âmbito de uma política pública habitacional com diretrizes de reurbanização e regularização fundiária. Todavia, embora essa primeira vertente tenha denotado avanços nas políticas públicas de habitação voltada ao atendimento de favelas, não conseguiu uma abordagem integrada no municipio tampouco avançar nas questões de regularização fundiária. (D'ALESSANDRO, 1999)

A primeira linha ainda foi mantida durante o governo de Luiza Erundina (1989 – 1992), quando a política habitacional no município de São Paulo ganha maior ênfase através da ampliação e reformulação dos programas existentes, descentralização e ampliação da estrutura institucional reconhecendo o direito à moradia, manutenção e fixação da população no local onde residiam, além da participação popular e integrada em todas as fases do processo de implementação dos programas de intervenção.

Segundo Denaldi (2003) pela primeira vez era estruturado um programa municipal de urbanização de favelas como parte integrante da política habitacional para o município. Segundo a autora, as obras eram executadas pela prefeitura, empreiteira e mutirões no âmbito do subprograma FUNAPS-FAVELA, que foi o primeiro fundo municipal voltado à habitação, era um meio para que o município começasse uma atuação autônoma em

relação à federação por meio da viabilização de recursos e diretrizes para financiamento da moradia popular[129].

Maricato (1992) aponta que durante os quatro anos de gestão foram construídas 43 mil casas através de mutirões, COHAB e empreiteiras e mais de 15 mil foram iniciadas com recursos próprios. Nesse período foram iniciados 20 programas para recuperação de cortiços, 130 favelas foram urbanizadas por meio do GEUFAVELAS (Grupo Executivo de Urbanização de Favelas), 35 mil famílias foram transferidas de áreas de risco e 180 mil famílias tiveram atendimento jurídico.

Com a alternância de governo, a segunda linha de atuação foi implementada nos governos de Paulo Maluf (1993 –1 996) e Celso Pitta (1996 - 2000). Foram implantados os programas PROCAV[130], RESOLO[131], Lote Legal[132]e, o principal, o Programa de Verticalização de Favelas – PROVER[133] e em seu âmbito o projeto Cingapura. Segundo o BID (2012) o programa melhorou as condições habitacionais, urbanísticas e

---

[129] O FUNAPS teve papel fundamental para política habitacional municipal. Com o intuito de uma função mais ampla o FUNAPS foi transferido para SEHAB. No último ano da gestão Erundina foi elaborado um novo modelo de financiamento, assim era dada "*à população a decisão quanto a sua capacidade de comprometimento de renda. O beneficiário podia escolher dentre os planos existentes aquele que mais lhe convinha em termos de pagamento*." SERPA et al. 2004, p. 13)

[130] O PROCAV iniciado na gestão de Jânio Quadros, contava com apoio do BID e era destinado a canalização e regularização de córregos em fundos de vale, cujo componente habitacional era relativo ao reassentamento das famílias que residiam nas faixas marginais de proteção. (CARDOSO, 2004)

[131] O RESOLO é o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo. Responsável pela regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinamente implantados na cidade. (CARDOSO, 2004)

[132] O **Lote Legal** é o mais importante programa desenvolvido pelo RESOLO. A maior parte dos recursos financeiros provém do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

[133] Durante o governo Luiza Erundina foi introduzida a alternativa de verticalização de favelas, mas essa alternativa só era considerada para viabilizar a manutenção da população no local, ou, ainda, quando a "*urbanização se mostrava inviável e quando o diagnóstico técnico urbanístico e econômico o recomendava*". (DENALDI, 2003, p. 108)

ambientais, além de aprimorar o acesso a serviços de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia. Não obstante, meses após as obras, em alguns casos, famílias voltaram à situação anterior, construindo barracos nas partes remanescentes às intervenções.

Entretanto, pode-se dizer que esse programa ignorava o problema social e economico da favela, arraigando nessas execuções a manutenção da população no mesmo lugar sem reconhecimento de suas particularidades, através da crença simplista de que é possível tirar os moradores dos barracos e inseri-los em condomínios, sem sucessão da vulnerabilidade economico-social. Ademais, o projeto Cingapura apresentou problemas de eficiencia financeira, seu atendimento foi parcial, isto é, 200 mil pessoas de baixa renda em um montante de 435 mil pessoas (previsão de atendimentos) distribuídas entre a componente Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos.

É importante destacar que na gestão de Celso Pitta foi estabelecida a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (Lei 12.654/98) e, através da Lei 12.648/98 criado programa de lotes urbanizados. Além disso, teve inicio o Programa Guarapiranga, em 1996, elogiável programa de urbanização cujo principal objetivo era a recuperação sócio ambiental de favelas e loteamentos precários localizados na região da represa Guarapiranga na cidade de São Paulo. Esse programa foi concebido como parte do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga e, como modelo de planejamento e gestão, era o primeiro programa a propor a bacia hidrográfica como unidade. Tal programa foi paralisado em 2001 e retomado em 2005, sendo seu atendimento ampliado para áreas da represa Billings e renomeado para **Programa Mananciais** no âmbito da Sehab, conforme será explicitado na sequência desse trabalho[134].

---

[134] Programa Guarapiranga – ver UEMURA (2000), BUENO (2000) e DENALDI (2003).

Em 2001 iniciou-se a gestão de Marta Suplicy (2001 – 2004) ocasionando uma alternância para primeira linha, dando continuidade às obras iniciadas no governo Luiza Erundina. Nesse interim a ênfase foi dada à regularização jurídica da posse, respaldada pela nova ordem juridica fruto do Estatuto da Cidade. As iniciativas no âmbito da política urbana estavam concentradas no aprofundamento das Operações Interligadas, que haviam sido interrompidas na gestão anterior, e o lançamento das Operações Urbanas.

Segundo a PMSP (2008) nesse período o Programa de Regularização Fundiária titulou 160 áreas, integrou áreas públicas ocupadas por moradia à malha urbana, além de concessão de uso especial para fins habitacionais aos moradores de áreas públicas de uso comum (regulamentação da lei relativa às ZEIS).

Por meio das intervenções físicas e sociais, o Programa de Urbanização de Favelas teve como diretriz a ação integrada de qualificação urbanistica e habitacional através da participação popular em todas as etapas de desenvolvimento dos projetos, de mecanismos de regularização urbana e fundiária, possibilitando a integração da favela à malha urbana e promovendo acesso aos serviços, equipamentos e infraestrutura.

Cardoso (2004) faz um balanço da gestão desse quadiênio e aponta que apesar dos avanços a política habitacional não foi uma das prioridades do governo, uma vez que, a tendência básica foi a de completar as obras iniciadas, com poucos recursos disponíveis para novos investimentos. De acordo com o autor, do ponto de vista institucional a gestão apontou boas possibilidades, isto é, foi elaborado um plano para política de habitação articulado à política urbana com respaldo do Plano Diretor aprovado no mesmo mandato. Ainda do ponto de vista institucional, foi elaborado um conjunto de documentos técnicos intuindo a criação de bases para intervenção planejada, como plano para áreas de risco e plano de intervenção em loteamentos. Em contrapartida, houve uma fragmentação administrativa em três órgãos HABI, RESOLO e COHAB denotanto uma tendência de desarticulação e competição por recursos. Não

obstante, é ressaltado, ainda, que a participação popular, embora presente, não obteve o mesmo peso no municipio em comparação com as outras gestões do mesmo partido.

Não obstante o supracitado, nesse mandato foram implementados importantes programas habitacionais tais como: Bairro Legal[135], Morar Perto[136], Morar no Centro[137], Construir Barato e Direito[138], continuação do Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas – Prover, Programa de Canalização de Córregos, continuação do Programa de Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale – PROCAV e Mutirões[139] no âmbito da COHAB.

Com a nova gestão, Serra-Kassab (2004 – 2012), houve uma ruptura parcial da política habitacional, como comumente ocorre com a troca de partido no poder. Os projetos de urbanização de favelas e de regularização fundiária tiveram continuidade nos investimentos e intervenções. Nesse momento, foi criado o Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo (PMHSP), para estabelecimento da política de habitação além do incentivo aos investimentos, como veremos na sequência desse

---

[135] **Bairro Legal:** Programa cujo objetivo é a regularização fundiária, a qualificação urbanística e a melhoria ou construção das unidades habitacionais em assentamentos existentes.

[136] **Morar Perto**: Esse programa tem como objetivo a produção de unidades habitacionais nas áreas centrais ou de urbanização consolidadas na cidade.

[137] **Programa Morar no Centro:** Criado com o intuito de aproveitar edifícios abandonados, em estágio avançado de degradação ou ocupados por movimentos populares ligados às lideranças de sem-teto para reforma ou construção de habitações populares.

[138] **Construir Barato e Direito**: Objetiva desenvolver ações no âmbito da política fundiária e mudanças na legislação de zoneamento.

[139] **Programa Mutirões:** É um sistema autogerido que prevê o financiamento através do Fundo Municipal de Habitação (FNH), e, por meio da COHAB considera a implementação de infraestrutura e gerenciamento das obras. Os mutirantes são representados por associações e responsáveis pela construção das moradias.

trabalho. A administração continuou dividida entre os três órgãos conforme a gestão anterior.

Todavia, a política habitacional desse período não esteve acompanhada completamente da política urbana, isto é, neste momento ocorreu uma mudança de foco em relação à habitação de interesse social em áreas centrais, essa diminuição de investimentos implicou no adensamento de áreas de mananciais e periféricas, acarretando uma situação contraditória: alto déficit habitacional *versus* alto número de imóveis vazios ou subutilizados. Alguns autores apontam que foi implantada uma política gentrificadora, que facilitou a saída dos moradores de baixa renda de determinados lugares onde a iniciativa privada pretendia atuar[140].

A gestão atual iniciada em 2013 com o prefeito Fernando Haddad retoma a primeira linha de atuação e a continuidade das políticas implementadas na gestão de Marta Suplicy. Entretanto, ainda é prematuro falar do delineamento que esse período tomará.

Ferreira (2013) aponta que em vez de encabeçar uma política própria, inovadora e democrática para área central a prefeitura optou por associar-se ao projeto Parceria Público Privada (PPP) do Governo Estadual "*que tem se revelado gentrificador e elitizante*". Ferreira destaca, ainda, que a prefeitura anunciou ter obtido 162 áreas para construção de 35 mil unidades habitacionais, entretanto a localização do terreno é desconhecida, muito provavelmente no "*exílio da periferia"*. Em relação ao planejamento urbano, este foi retomado através do Plano Diretor, além disso, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano lançou a revisão da Lei de Zoneamento e do Código de Obras a partir de um processo de discussão ampla (concurso nacional).

---

[140] Ver Fix (2012) e Ferreira (2013).

2 | Plano Municipal de Habitação de São Paulo | PMHSP

Para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é necessária a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelos estados, municípios e Distrito Federal. O objetivo principal da elaboração do PLHIS é ampliar a capacidade técnica dos federados, permitindo a formulação e implementação das políticas locais dentro das diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Dessa forma, o PLHIS deve estar articulado com os Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS), isto é, é imperativa a articulação entre estado e município. (PMSP, 2012)

Diante disso, em 2005 foi elaborado o Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo (PMHSP), cujo intuito é a melhoria da capacidade institucional do município para o estabelecimento da política habitacional, integrada ao Plano Estadual de Habitação (PEH – SP). Em 2006, em conjunto com a Secretaria Municipal da Habitação (Sehab), foi criado um convenio de repasse com o CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), fomentando aporte financeiro para os programas de Urbanização de Favelas.

Subsequentemente, foram destinados recursos para continuidade do Programa de Mutirões e construções de empreendimentos da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), especialmente em áreas centrais. A partir de 2007, a Sehab teve aumento de aportes financeiros em virtude do convenio com a CDHU, repasses financeiros da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Orçamento Geral de União (OGU), através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). (PMSP, 2010; PMSP, 2012)

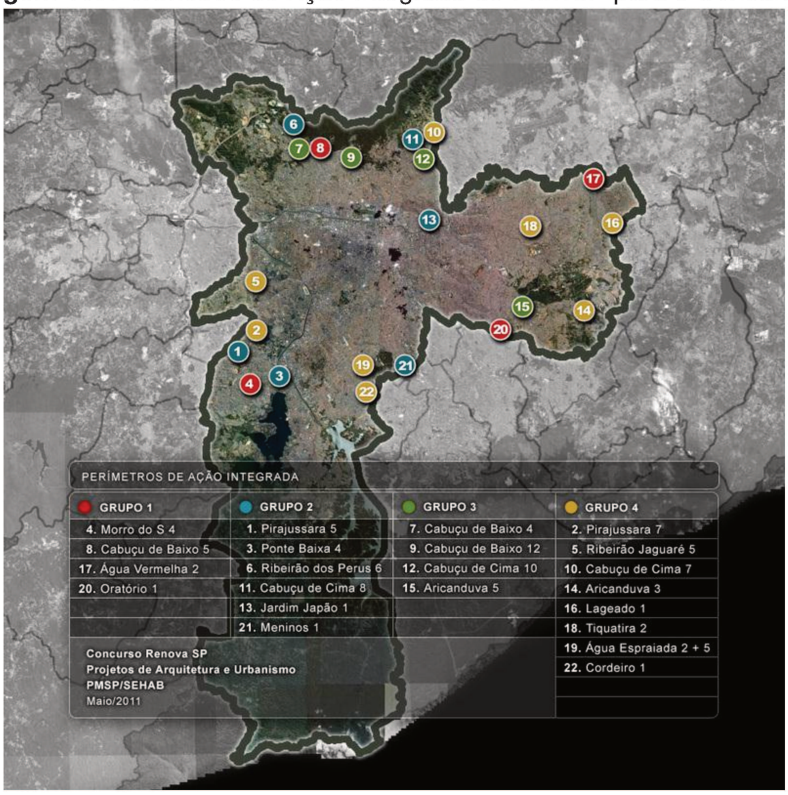
A implementação e monitoramento do Plano foi feito por meio da criação de um sistema de informação de base territorial – Habisp – SP. De acordo com a PMSP (2012) esse sistema registra as condições urbanísticas dos assentamentos precários do município,

bem como, elenca as áreas prioritárias. Esse sistema conta com o apoio financeiro e técnico da Aliança de Cidades (Cities Alliance) e do Banco Mundial, além da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). O sistema Habisp comporta os dados demográficos, socioeconômicos e de gerenciamento de risco para assentamentos informais, núcleos urbanizados, áreas de mananciais e cortiços. Ademais, dentro do Sistema Habisp existem o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), a Superintendência de Habitação Popular – HABI e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP.

No âmbito das superintendências (HABIs) e RESOLO foram elaborados os Planos de Ação Regional (PARs). Para cada região do PARs é considerado o território da sub-bacia hidrográfica, o número de assentamentos precários em cada sub-bacia, o número de famílias que ali vivem e aquelas que vivem sob condição de risco. Como sequência dos PARs foram delimitados os Perímetros de Ação Integrada (PAIs) que congregam em um único perímetro as situações de precariedade como unidade de planejamento das intervenções da Sehab.

A partir dos PAIs foi elaborado o concurso Renova SP, que buscou selecionar as melhores propostas para 22 PAIs priorizados no PMHSP. Atualmente os projetos estão em andamento, prevendo um atendimento de 209 assentamentos, de mais de 90 mil famílias e buscam consolidar os conceitos propostos pela Política Municipal de Habitação: consideração das preexistências e das redes sociais existentes, realização de diagnóstico da região para elaboração de plano urbanístico. (PMSP, 2012)

Imagem 10: Perímetros de Ação Integrada do PMHSP para o Concurso Renova-SP



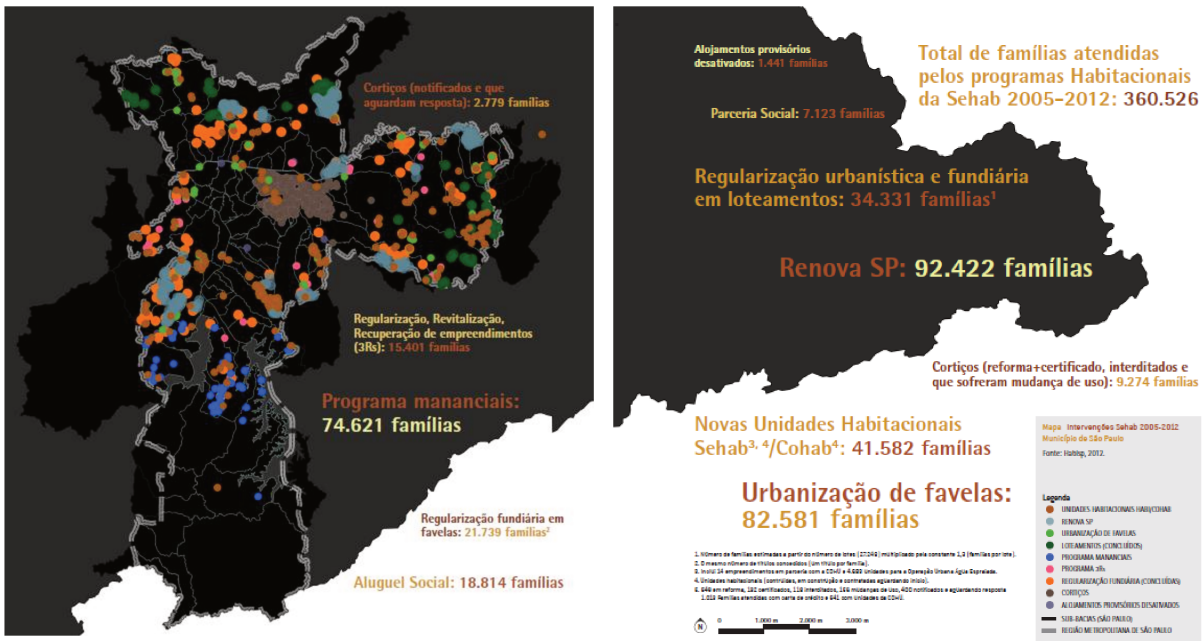
Fonte: RenovaSP - Habisp (2011)

Imagem 11: Proposta do escritório Viglieca & Associados para área do Morro do S4 – projeto vencedor



Fonte: http://www.viglieca.com.br/ - acesso junho | 2014

Imagens 12 a e b: Atendimentos do Plano Municipal de Habitação de São Paulo



Fonte: PMH Vol. 1 (2012)

3 | Programas Habitacionais em andamento no município de São Paulo

3.1 | Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito da Sehab

O PMCMV foi criado pelo Governo Federal em 2009, esse programa no âmbito da Sehab destina-se às famílias de renda mensal bruta de até R$1600,00 (um mil e seiscentos reais) e busca estimular a participação popular na solução dos problemas habitacionais através de cooperativas habitacionais, associações e entidades privadas sem fins lucrativos.

3.2 | Programa de Urbanização de Favelas

O Programa de Urbanização de Favelas foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação e tem como enfoque, especialmente, a urbanização e regularização fundiária de áreas degradadas, sem infraestrutura urbana, ocupadas de forma desordenada e assolada por vulnerabilidade social.

O objetivo do programa é a transformação dos assentamentos irregulares em bairros, buscando garantir aos moradores acesso à cidade consolidada, através de acesso aos serviços e à infraestrutura urbana. Ademais, o programa considera, além das melhorias habitacionais, o reassentamento de famílias quando ocupantes de áreas de risco, bem como, a recuperação e preservação de áreas de proteção dos reservatórios das represas Guarapiranga e Billings.

De acordo com a PMSP (2008), urbanizar favelas é dispor aos assentamentos precários infraestrutura urbana, por meio da pavimentação das ruas, possibilitando o acesso veicular e peatonal, onde as habitações já tomaram conta das ruas; construção das redes de água e esgoto; criação de áreas verdes; instalação de iluminação pública; provisão de habitação, além da implementação de espaços para serviços tais como escolas e postos de saúde. É importante salientar que a regularização fundiária está diretamente vinculada à urbanização em função da inserção da população ao contexto legal da cidade, todo esse processo se dá através da constituição dos fóruns de lideranças e sua participação na elaboração e revisão dos Planos Urbanísticos.

A PMSP (2012) destaca que, atualmente, as maiores intervenções do Programa de Urbanização de Favelas estão em andamento ou concluídas, como nos casos das comunidades: Paraisópolis, Nova Jaguaré, Heliópolis e São Francisco. Os atendimentos desses quatro complexos totalizam uma população de aproximadamente 130 mil habitantes.

Imagem 13 a e b: Favela Heliópolis – Programa de Urbanização de Favelas



Fonte: PMSP (2008)

Imagem 14: Favela Jardim Olinda – Programa de Urbanização de Favelas



Fonte: PMSP (2008)

3.3 | Programa de Regularização Fundiária de Loteamentos em Áreas Particulares

O Programa de Urbanização e Regularização Fundiária de Loteamentos Irregulares em Áreas Particulares está no âmbito do RESOLO, cuja competência é a formalização da regularização técnica dos parcelamentos do solo irregulares e clandestinos por meio da emissão do auto de regularização.

O programa considera a implementação de obras de infraestrutura urbana em áreas irregulares. Prevê a urbanização das áreas através da implantação das redes de abastecimento de água e esgoto, criação de espaços públicos, equipamentos sociais. Após o término das obras de urbanização é possível realizar a regularização fundiária da área, permitindo, portanto, que os moradores obtenham título de propriedade individualizada de seus lotes.

3.4 | Programa Mananciais

O Programa Mananciais é uma continuação do Programa Guarapiranga de 1996 que foi retomado em 2005. Em 2008 teve seu perímetro aumentado na abrangência da represa Billings e é uma ação desenvolvida em conjunto com o Governo Estadual, com o intuito de recuperar a qualidade das águas das duas bacias, pautado na necessidade de se urbanizar e regularizar favelas nessas áreas.

Conforme destaca o PMH (2012), os principais objetivos desse programa são:

- Recuperação e conservação da qualidade das águas dos reservatórios Guarapiranga e Billings;
- Melhoria das condições de vida dos moradores das imediações;
- Garantia de inclusão social da população e sustentabilidade das intervenções urbanas realizadas;

Suas principais ações são[141]:

- Implantação de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto;
- Drenagem de águas pluviais e dos córregos;
- Coleta de lixo;
- Eliminação das áreas de risco;
- Implantação de iluminação pública;
- Melhorias viárias de acesso veicular e peatonal, através da pavimentação e abertura de ruas e vielas;
- Construção de unidades habitacionais;
- Reassentamento de famílias;
- Acompanhamento social junto à população moradora;
- Regularização fundiária de acordo com a aprovação das Leis Específicas de Proteção e Recuperação dos Mananciais Guarapiranga e Billings;

Imagem 15: Cantinho do Céu – Programa Mananciais



Fonte: PMSP (2012)

[141] Fonte: PMSP (2012)

3.5 | Regularização Fundiária

O programa de Regularização Fundiária foi elaborado e é gerenciado pela Sehab e objetiva regularizar áreas municipais ocupadas de forma irregular. Segundo a PMSP (2008) o trabalho é dividido em processos jurídico, o qual procura o equacionamento da base fundiária e legalização de posse dos moradores propiciando ingresso ao registro de imóveis; processo administrativo, este, por sua vez, inclui a oficialização dos logradouros, a inscrição dos imóveis nos cadastros municipais e a definição de normas de urbanização e construção; processo urbanístico que compreende as intervenções físicas tais como contenção de situação de risco, provisão de habitação e implementação de infraestrutura urbana. "*Os três processos se complementam, garantido à comunidade uma participação nas rotinas da cidade*".

Esse programa tem aporte no Estatuto da Cidade prevendo instrumentos jurídicos e urbanísticos para ações de regularização fundiária no país. Atuando em áreas públicas do município ocupadas por moradias pela população de baixa renda e o programa é realizado sob intervenção do Programa de Urbanização de Favelas.

Tecnicamente, a área ocupada é submetida a uma vistoria para verificação se é própria para os fins de habitação, se são setores assolados por risco de desabamento e/ou inundação, além de verificação do nível de infraestrutura existente. Ademais, os requisitos legais exigem que as ocupações sejam anteriores a 30 de junho de 1996 e sua previsão de atendimento é de 23 mil famílias distribuídas em 108 assentamentos.

4 | Estratégias Urbanísticas para Urbanização de Favelas através do Plano Municipal de Habitação de São Paulo

O PMHSP traçou quatro estratégias principais dentro dos programas de urbanização de favelas para intervenção, são eles: rua, bairro, espaços verdes e abertos e cidade.

De acordo com o PMH (2012), dentro dessas estratégias utiliza-se um filtro de análise através dos indicadores: gestão dos agentes envolvidos, qualidade de vida e convivência, ênfase no desenho urbano, geração de emprego e renda.

Objetivando tratar cada assentamento de forma individual verifica-se em cada um deles as possibilidades e as formas como cada uma dessas estratégias pode ser abordada em função dos indicadores.

Rua: considerada como o espaço público mais importante da cidade, o plano busca a manutenção e coexistência de pedestre, ciclista, trânsito de carros e transporte público.

De acordo com o PMH (2012), a rua deve ser concebida como espaço público continuo, dessa forma são propostas as seguintes intervenções:

- Criação de fachadas ativas;
- Preenchimento dos vazios entre edificação e via;
- Priorização do pedestre através do alargamento de calçadas e implantação de iluminação pública;
- Liberação do passeio e utilização de pavimentação confortável;
- Inserção de elementos paisagísticos através do plantio de árvores e implantação de canteiros e jardins de chuva;
- Remoção dos postes de iluminação pública existentes enterrando as redes de energia elétrica e utilização de iluminação pública suspensa;
- Desenho urbano flexível para maximização do uso do espaço da rua;
- Alargamento das vias coletoras;
- Reorganização do desenho da rua existente, onde alargar a rua não é possível;
- Utilização de elementos de redução de tráfego e velocidade, através da modificação das vias;

Bairro: Em primeira instancia deve ser traçado um plano de mobilidade urbana. Na sequencia, considerando que os bairros não devem ser monofuncionais propõe-se a criação de centralidades menores através da implantação de comércio e equipamentos. No âmbito das habitações, essas devem apresentar tipologias variadas com uso diferenciado no térreo e distinção entre espaço público e privado. Ademais, sugere-se a criação de uma rede de espaço público com distinção entre público e privado. Assim, são propostos:

- Consideração um plano urbanístico amplo e também estimular a força catalisadora de intervenções pontuais;
- Desenvolvimento de uma rede de pequenas e grandes centralidades conectada e diversificada;
- Implementação de grande centralidade de bairro a cada 1km;
- Desenvolvimento de locais de interesses característicos no bairro;
- Conferência de identidade única aos espaços públicos através de elementos e materiais reconhecíveis de desenho urbano;
- Reforço da vitalidade da rua para atividades dos pedestres através da implementação de atividades no térreo, especialmente nas esquinas das quadras;
- Aumento da densidade dos edifícios, inclusive habitacionais, especialmente nas proximidades de áreas atendidas por transporte público;
- Alto aproveitamento dos terrenos;
- Utilização de terrenos subutilizados para implementação de novas habitações em vez de utilizar-se de áreas verdes para novas construções;
- Implementar e projetar edifícios de habitação com fachadas ativas e com diferentes tipologias visando o atendimento de diferentes necessidades;
- Verificação da demanda habitacional e da topografia existente;
- Adaptação das novas tipologias aos gabaritos do entorno imediato (paisagem e ocupação existente);
- Criação de rede de percurso para pedestres;

- Preservação e fortalecimento de lugares com potencial ecológico e de lazer;
- Criação de rede de ciclovias e percursos ciclísticos;
- Introdução de hierarquia de ruas coletoras e locais;
- Integração de linhas de ônibus dentro do bairro e entre bairros;
- Considerar a dimensão das ruas para previsão de acesso veicular restrito;
- Implementação de rede de pontos de ônibus considerando topografia e distancias entre pontos de ônibus (150m – terrenos íngremes, 300m regra geral e distancia máxima a ser percorrida – 600m);
- Criação de linha de ônibus comunitária;
- Em função da topografia é necessária a concepção de transportes alternativos: teleféricos, funiculares, escadas rolantes públicas;
- Implementação de estacionamentos para liberação de ruas estreitas que acabam sendo utilizadas como estacionamentos;

Espaço Verde e Aberto: Considerando a densidade da cidade a implantação de espaços verdes e abertos é muito importante quando concebidas sob o aspecto de segurança pública, continuidade e conexão. Diante disso, são considerados:

- Aumento da quantidade de áreas verdes e espaços abertos;
- Criação uma rede contínua de espaços verdes;
- Transformação dos espaços sob as linhas de transmissão em espaços verdes de conexão;
- Ativação dos espaços de passagem com paisagem urbana e elementos de desenho urbano atraentes;
- Transformação das margens abandonadas dos córregos em espaços públicos ativos;
- Implementação das áreas de alagamento para tratamento local de águas pluviais e esgotos;
- Criação pátios internos e praças de vizinhança;

- Transformação de terrenos vazios e abandonados em áreas ativas dentro dos bairros;

Cidade: Considerando a cidade como palco de diferentes acontecimentos, o PMH (2012) aponta que o planejamento urbano reflete na produtividade da cidade, sendo vital, portanto, para o desenvolvimento e funcionamento da cidade. Assim, é imprescindível que o planejamento considere, além dos elementos clássicos, o estimulo de diversidade tipológica de construção, garanta o atendimento de transporte público e sistema de mobilidade urbana, incentive a atração de atividades econômicas e culturais além de, promover política habitacional. A partir disso, considera-se:

- Planejamento urbano que considere a cultura e identidade local, evitando estratégias genéricas de planejamento;
- Integração bairro x cidade;
- Criação de zonas de amortecimento verdes e produtivas entre os assentamentos e as áreas de preservação ambiental;
- Criação de áreas de lazer com identidades únicas e torná-las acessíveis aos moradores;
- Implementação de elementos do desenho urbano e infraestrutura para promover identidade espacial;
- Implementação de sistema de aluguel de bicicletas de fácil manipulação;
- Implementação do transporte público de qualidade, acessível e economicamente viável a todos os moradores;
- Consideração do desenho urbano e abordagens de planejamento que respeitem o ambiente construído existente;
- Criação de oportunidades de emprego e promoção de treinamentos para população;
- Criação de oportunidades de negócios privados dentro do bairro;

5 | Diretrizes e Instrumentos de Avaliação dos Projetos de Urbanização de Favelas através do Plano Municipal de Habitação de São Paulo

Para elaboração dos projetos de Urbanização de favelas o PMH (2012) estabeleceu diretrizes de Projeto de Urbanização e Edificação que, uma vez detalhadas, constituem as regras, critérios e requisitos mínimo a serem respeitados na implementação dos projetos, funcionando como um guia básico para questões chaves da habitação de interesse social e de infraestrutura urbana na intervenção de assentamentos precários.

Na sequencia o Plano estabeleceu ferramentas denominadas Instrumentos de Avaliação de Projetos, através do qual foi criado um sistema de avaliação dos projetos. A metodologia desse trabalho está baseada em um trabalho prévio dirigido por Zaida Muxi e Josep Maria Montaner.
As quatro escalas adotadas como instrumentos de avaliação são: Assentamento, Conjunto, Edifício, Unidade Habitacional.

Assentamento: Dentro da escala do assentamento são verificados os seguintes pontos:

- Participação Popular: para entendimento do espaço público e atividades desenvolvidas no assentamento;
- Avaliação do perímetro de intervenção considerando: área ocupada, micro-bacia hidrográfica, consideração de planos de intervenção já previstos para área, topografia, base fundiárias e legislação vigente (ZEIS), reconhecimento de áreas de risco, de faixas de intervenção ao longo dos córregos, de áreas contaminadas e de linhas de alta tensão ;
- A partir do supracitado será definido o plano de remoções, relocação e reassentamento;
- Relação do novo loteamento com as preexistencias;
- Eliminação do risco geotécnico, terraplenagem e consolidação geotécnica;

- Respeito da Legislação que trata da regularização fundiária de interesse social, em especial, para áreas urbanas consolidadas ocupadas às margens de córregos e ao redor de nascentes;
- Potencialização do projeto urbano através da intervenção de áreas de risco;
- Universalização do acesso aos serviços públicos;
- Promoção de acesso às redes de abastecimento de água e coleta de esgoto;
- Plano de gerenciamento de resíduos sólidos / Coleta de lixo;
- Provisão de remanejamento e/ou extensão das redes de energia elétrica e gás natural;
- Planejamento das redes de telefonia e energia elétrica para não interferência da mobilidade dos pedestres;
- Integração do entorno com o assentamento, por meio de melhoria da relação entre o perímetro de atuação e áreas adjacentes, o que deverá ser visto na ocasião de elaboração do Plano Urbanístico para escala Perímetro de Ação Integrada;
- Criação de Espaços Públicos;
- Adequação / adaptação das barreiras topográficas integrando-as ao projeto urbanistico a partir da implantação de viário, definindo limites de ocupação por edificações;
- Implantação de novas centralidades de menor porte garantindo proximidade para realização das atividades;
- Relação do projeto com a vida cotidiana do bairro;
- Identidade dos materiais utilizados e desenho do mobiliário urbano;
- Criação de espaços de encontros ao longo do percurso das ruas, além da proposição de áreas destinadas a feiras e eventos, quando viável;
- Criação de ciclovias e ciclofaixas;
- Proposição de comércio adequado à economia e à capacitação profissional dos moradores e disposto ao longo do percurso;
- Qualificação do sistema viário e de pavimentação;
- Provisão de árvores ao longo das calçadas;

- Implantação de rede de mobilidade peatonal;
- Implantação de pontos de ônibus verificando as distâncias máximas e mínimas a serem percorridas de acordo com o perfil topográfico do local;
- Verificação de larguras mínimas para vielas, áreas compartilhadas entre carros e pedestres, etc.;
- Sinalização e comunicação visual;
- Drenagem urbana;

Conjunto: Dentro da escala do conjunto são verificados os seguintes pontos:

- Implantação: incentivo para melhorias do entorno do empreendimento através da execução e/ou reparação de passeios e equipamentos urbanos, construção e manutenção de áreas de lazer e praças, considerar ainda, minimização de conteção e de movimento de terra;
- Conforto térmico, luminoso, acústico e acessibilidade;
- Provisão de lazer condominal coberto ou descoberto;
- Estacionamento;
- Coleta de resíduos sólidos;

Edifício: Dentro da escala do edifício são verificados os seguintes pontos:

- Abastecimento de água;
- Abastecimento de gás;
- Instalações elétricas;
- Pavimento tipo;
- Sistema construtivo;
- Cobertura;
- Impermeabilização;
- Elevadores;

Unidade Habitacional: Dentro da escala de U.H. são verificados os seguintes pontos:

- Layout;
- Banheiro;
- Cozinha;
- Área de serviço;
- Instalações elétricas;
- Revestimentos;

Em cada uma das escalas físicas foram inseridas questões urbanas, sociais, economicas e ambientais, introduzidas com base em variáveis qualitativas e espaciais: adaptação, diversidade, mobilidade, morfologia, equipamento e sustentabiidade. Uma vez criadas essas Diretrizes e Instrumentos de Avaliação dos Projetos de Urbanização de Favelas foi elaborado um sistema de valoração para verificação da eficiência dos projetos: Habitar el Presente, que considera os aspectos de cidadania, sociedade, cidade, tecnologia e recursos. De acordo com o PMH (2012) é um trabalho que ainda está em desenvolvimento mas que pode proporcionar aos projetos um desenvolvimento referênciado nas preexistencias e na qualidade das intervenções já realizdas, buscando a melhoria da qualidade de vida dos moradores nos bairros



Parte 4 | Metodologia e análise de dados:
"*Necessidades sociais urgentes*": Estudos de caso

Como discutidos nas três sessões anteriores, os assentamentos precários espalhados pelo país apresentam distinções entre si, desde sua formação, aspectos econômicos, dimensões, passando por sua configuração espacial e, até mesmo em relação às intervenções neles realizadas.

A nova política habitacional é marcada por uma série de implementações, vista a pujança dos investimentos e, contraditoriamente a manutenção dos mesmos equívocos recorrentes na historia das politicas públicas nacionais.

Entretanto, é nesse momento que é exposta a consciência sobre os Direitos Sociais, principalmente no que se refere à Reforma Urbana, através da criação do Ministério das Cidades, em 2003. Neste contexto, alguns temas receberam grande destaque nas discussões atuais:

- Criação de novos programas para atendimento da população de baixa renda;
- Mudança na constituição e na forma como o Conselho Curador geria os recursos do FGTS, o que refletiu na concessão dos financiamentos e no *boom* imobiliário que ocorreu após 2008 (ROYER, 2009).
- Concomitantemente, os projetos de urbanização de favelas, ganharam maior destaque dentro das políticas habitacionais e se constituíram como uma importante peça na construção de cidades mais sustentáveis e democráticas;

Diante disso, a avaliação das implementações no âmbito politico, através da criação dos novos programas e liberação/destinação dos recursos, bem como a avaliação das propostas de urbanização de assentamentos precários, considerando que esta é uma área recente dentro da discussão das políticas públicas brasileiras, poderá permitir a reflexão e análise crítica sobre os moldes que as políticas habitacionais e de soluções integradas estão adquirindo. Além da produção de material bibliográfico e levantamento de dados, referente ao tema.

Os estudos de caso selecionados são áreas densamente ocupadas, marcadas por precariedade e risco, onde o poder público já agiu e tem agido. Apesar das intervenções realizadas, ainda apresentam quadros de extrema carência de infraestrutura urbana e equipamentos; ocorrência de habitações em áreas insalubres, falta de acesso ambulatorial; defasagem entre as necessidades da população e incapacidade de atendimento dos serviços ofertados.

Assim, é possível apontar e discutir através das intervenções executadas nos assentamentos em questão, e constituição da possibilidade de incremento e melhoria na produção de caráter arquitetônico-urbanística e de integração social da população. Ressaltando que as informações conclusivas estarão baseadas em dados levantados em campo e confrontadas com as evidencias publicadas em literatura analisada.

A contribuição pretendida desse trabalho no campo científico é a cooperação com o desenvolvimento de estratégias e diretrizes de intervenção em assentamentos precários ponderando as intervenções de caráter meramente pontual e aquelas capazes de transformar o território, apresentando caráter inclusivo; ressaltando que cada situação isolada necessita de intervenções específicas. Dessa forma, seu registro sistemático contribuirá para complementação de estratégias e dos estudos sobre o processo de política habitacional e urbana contemporâneos tais como a produção da cidade informal e avanços na concepção dos projetos inclusivos.

2 | Metodologia: Protocolo de Avaliação

Conforme Cardoso (2004) aponta, a avaliação de uma política pública exige a definição de alguns pressupostos que permitam orientar as escolhas dos objetos a serem analisados, bem como parâmetros para mensurar a efetivação das ações.

Assim, para a análise dos estudos de caso, o critério de avaliação parte dos objetivos que o Plano Municipal de Habitação de São Paulo estabeleceu. Isto é, a partir das

diretrizes e estratégias propostas pelo Plano serão avaliadas: eficácia (objetivos atingidos) e efetividade (indicadores apontam que a vida da população melhorou em função das intervenções). A eficiência (adequação dos meios utilizados) não foi avaliada, uma vez que a disponibilização de informações sobre recursos é muito limitada[142].

Baseado no estudo da bibliografia fundamental sobre o tema e coleta de dados sobre as comunidades e os projetos implantados foi desenvolvida uma análise dos estudos de caso conforme o procedimento descrito na sequência.

1 | Organização dos principais dados da comunidade, através da relação entre os dados coletados com os agentes públicos e/ou levantados no local e, posteriormente a elaboração de uma ficha, constituída das seguintes informações:

- Mapa de localização
- Comunidade
- Localização
- Área
- Distrito
- Subprefeitura
- Tipologia
- Gabarito
- Principal tipo de ocupação (residencial, comercial, institucional, etc)
- Ano de inicio da ocupação
- Total de domicílios
- Total de moradores
- Conselho gestor

[142] Esses critérios: efetividade, eficácia e eficiência são critérios propostos por Cardoso (2004) para avaliação de políticas públicas.

- Renda média
- Abastecimento de água
- Esgotamento Sanitário
- Rede Elétrica domiciliar
- Iluminação pública
- Drenagem Pluvial
- Vias Pavimentadas
- Coleta de lixo
- Regularização Fundiária / Situação
- Equipamentos
- Mobiliário urbano
- Instância do governo responsável pela implementação e fonte de recursos;

Essa organização objetiva permitir, de forma clara, o traçado do perfil da comunidade, conferindo aporte às conclusões sobre as intervenções analisadas sejam elas propostas ou executadas;

2 | Análise das intervenções através da interpolação dos indicadores contidos nas Estratégias e Diretrizes Urbanísticas do Plano de Habitação de São Paulo e em seu sistema de valoração, com os parâmetros propostos pelo BID (2012): aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos; componentes sociais e participação; aspectos institucionais e de gestão; além das recomendações propostas por Bueno (2000); organizados em tabelas conforme a sequência.

É importante salientar que diante das quatro escalas propostas pelo Plano: Assentamento, Conjunto, Edifício e Unidade Habitacional, esse trabalho se concentrou nas duas primeiras, uma vez que, a intenção é a avaliação da intervenção como um todo, em um contexto especialmente urbano, relacionado-se diretamente com os indicadores sociais, físicos, urbanísticos e arquitetônicos, mas não chegando na escala do edifício e da unidade habitacional.

A tabela de análise do assentamento é constituída de 6 (seis) itens que foram considerados preponderantes para intervenções bem sucedidas em assentamentos precários e, ademais, alguns deles constituem os Instrumentos de Avaliação de Projetos do Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Esses itens estão subdivididos em indicadores sociais, físicos e urbanos, a partir dos quais é possível analisar a abordagem que os projetos de intervenção apresentam com foco nas questões de infraestrutura urbana, relação com áreas limitrofes, participação popular, implantação de habitações, mobilidade, equipamentos, tratamento dos espaços públicos e aspectos ambientais. Não obstante, dentro desses aspectos, trabalha-se, ainda, as quatro escalas atualmente exploradas pelo PMHSP: Escala da Rua, Escala do Bairro, Sistema de espaços verdes públicos e Escala da Cidade.

1 – Consolidação: Esse item esta dividido em aspectos sociais, físicos e urbanos. Dentro de cada uma dessas divisões foram abordados aspectos importantes relacionados à consolidação do assentamento, como a questão da participaçação popular; parcelamento do assentamento, considerando as questões de novos desenhos de vias e implantação de áreas verdes. Ademais, foram abordadas as questões de infraestrutura urbana, tratamento de áreas de risco e integração das áreas de preservação para que não sejam novamente ocupadas.

2 – Relação com as pré-existências: Esse ítem trata apenas dos aspectos físicos e está relacionado diretamente com a conexão de bordas, relação com o entorno e especialmente, a relação das habitações existentes com as intervenções propostas.

3 – Espaços Públicos: Trata de aspectos urbanos e está diretamente relacionado com a escala do bairro e da rua, com enfoque para o percurso, a existência de fachadas ativas e convivência de comércio e habitações.

4 – Estrutura e Mobilidade: Trabalha a escala do bairro e da cidade, através da proposição de hierarquias viárias e conexão dessas com o entorno.

5 – Equipamentos Públicos: Dentro dos aspectos urbanos trabalha a escala do bairro com enfoque para implantação de novos equipamentos em locais estratégicos promovendo um processo de produção do espaço. Especialmente através da criação de espaços para trabalhos produtivos e geração de empregos e renda.

6 – Condições Ambientais: Também dentro dos aspectos urbanos, esse item está condicionado ao sistema de espaços livres, verdes e abertos, procurando integrar os espaços verdes existentes ou propostos ao novo plano de intervenção.

A tabela análise do conjunto contempla 5 (cinco) itens que foram considerados importantes para construção de novos conjuntos em assentamentos precários e, estão distribuídos entre aspectos urbanos e arquitetônicos. São eles: Adaptação ao bairro, Diversidade de uso, Morfologia, Tratamento das áreas externas e Existência de equipamentos.

Tabela 4: Aspectos do Assentamento

			1 | consolidação	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos sociais	participação popular	Realização de reuniões entre arquitetos e urbanistas com a equipe social							
			Participação dos moradores em levantamentos, diagnósticos, programa de necessidades e execução das obras							
			Convocação de participação dos moradores do entorno							
			Preferência aos moradores locais para contratação de mão de obra nas etapas de execução dos serviços							
		parcelamento	O projeto de novas ruas e vielas prevê o acesso de todos os lotes por viário público							
			Destino de áreas para implantação de áreas verdes, áreas institucionais, viário, etc							
	aspectos físicos	risco geotécnico	Foram realizados relatórios de risco geotécnico e tratamento da questão de solapamento							
			Relação/Integração de áreas vazias criadas pela remoção com o acesso viário							
		área de preservação ambiental	Integração entre áreas não edificáveis e espaços públicos existentes ou propostos							
			Integração entre áreas não edificáveis e construções existentes							
			Criação de hortas comunitárias, espaços para feiras e calçadões, para que os espaços permeáveis não sejam ocupados							
		contaminação	Realização de levantamentos de áreas potencialmente contaminadas no assentamento ou em seu entorno							
	aspectos urbanos	infraestrutura urbana	Estudo de sub-bacia ou micro-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das intervenções							
			Preservação de vegetação e da permeabilidade nas várzeas para minimização de interferências com escoamento							
			Redução de exposição da população e das construções a situação de risco de inundação							
			Rede de abastecimento de água - atendimento de todas as casas e individualização da medição							
			Rede de coleta de esgoto - instalada junto ao viário e individualizada, evitando redes condominiais							
			Pavimentação permeável e em conformidade com a declividade do terreno							
			Adequação da iluminação pública para os espaços públicos							
			Criação de sistemas de energia renovável							
			Verificação de extensão de tv a cabo e telefone junto à concessionária							
			Provisão de pontos de coleta de lixo e previsão de conteineres separados para lixo orgânico e reciclável							
			2| Relação com as Pré-existências	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos físicos	relação com áreas limitrofes	Conexão das bordas (proposição de vias de comunicação entre os dois lados do perímetro do assentamento)							
			Ações de melhoria do entorno							
			Criação de transposições entre os dois lados do assentamento							
		relação com habitações existentes	Adaptação e melhoria entre habitações existentes e intervenção proposta							
			Propostas de melhoria quanto a salubridade							
		barreiras topográficas	Criação de circulação de veículos e pedestres para ativar espaços vazios e de difícil ocupação							
			Tratamento das barreiras topográficas e das margens dos córregos com a promoção de uso público							
			3| Espaços Públicos	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do bairro	Os espaços públicos apresentam dimensões e formas variadas							
			Os espaços admitem usos variados em horários distintos							
			Provisão de mobiliário urbano							
			Reconhecimento de pontos de encontro e integração destes ao projeto de intervenção							
			O projeto considera as necessidades de equipamentos e serviços do bairro em função da população							
			O projeto considera a rede de atividades dos moradores do bairro (mercados, escolas, igrejas, etc)							
			Criação de espaços de encontro no final de vielas e de ruas sem saída conferindo segurança a esses espaços							
			Tratamento dos percursos principais para chegar nas centralidades identificados diferenciadamente							
		escala da rua	No percurso existe mobiliário urbano, áreas de sombreamento e iluminação pública							
			Exitência de fachadas ativas							
			Convivência de atividades comerciais pelo percurso							

Fonte: Do autor

Tabela 4: Aspectos do Assentamento (Continuação)

			4 | Estrutura e Mobilidade	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala da cidade	Proposição de hierarquias viárias e integração das mesmas com o entorno							
			Atendimento do assentamento por transporte público, respeitando as distância mínimas e máximas entre as paradas							
			Implementação de novos trajetos e novas linhas e paradas para o transporte público							
			Implementação na utilização de bicicletas como meio de transporte no bairro e conexão de ciclovias e ciclofaixas ao transporte de massa							
			Garantia de acesso de caminhões de coleta de lixo dentro do assentamento							
		escala do bairro	Previsão de rampas ao longo do percurso, mudança de nível das calçadas e instalação de guarda-corpo garantindo acessibilidade							
			Prioridade dada aos pedestres no projeto de intervenção							
			Em ruas com comércio dos dois lados: alternância de estacionamento de cada lado do viário							
			Características das ruas projetadas: verificação das larguras mínimas estabelecidas pelas diretrizes e inclinações acessíveis							
			Provisão de bicicletários e paraciclos							
			Provisão de melhorias do acesso peatonal através de escadas, rampas, elevadores, teleféricos e etc;							
			Possibilidade de remanejamentos de postes para liberação das calçadas							
			5 | Equipamentos Públicos	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do bairro	Localização estratégica dos equipamentos (não implantados em locais sem visibilidade e/ou isolados)							
			Proposição de áreas internas e externas aos equipamentos para realização de atividades							
			Implantação de equipamentos multifuncionais que possam garantir uso em diferentes horas e por diferentes grupos							
			Implantação de equipamentos para educação (CEI, EMEF, EMEI, escolas de ensino médio e profissionalizantes)							
			Implementação de equipamentos para saúde (UBS, ;AMA, CAPS, hospitais, pronto socorro, etc;							
			Implementação de equipamentos para lazer							
			Criação de comércio promovendo geração de empregos							
			Criação de oficinas e espaços para trabalho produtivo (cursos de capacitação)							
			Esporte: Criação e manutenção de quadras, áreas para skate, etc;							
			Implantação de centros comunitários							
			Implantação e reforma de centros religiosos							
			6 | Condições Ambientais	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do espaço verde e aberto	Preexistencias vegetais significativas							
			Projeto de paisagismo realizado conforme recomendações do Manual Técnico de Arborização Urbana da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da PMSP							
			Introdução de árvores nas ruas existentes e nas propostas							
			Introdução de elementos com vegetação como parte do mobiliário urbano							
			Introdução de novos espaços verdes no projeto de intervenção							
			Proposição de áreas de sombras nos espaços públicos							
			Previsão de espécies nativas e de fácil cuidado							
			Previsão de áreas para cultivo (ex. hortas comunitárias)							
			Compatibilização entre postes de iluminação pública e localização das árvores							
			Verificação na seleção das espécies para não causar interferência nas redes subterrâneas							
			Compatibilização entre projeto paisagístico e de drenagem							
			Incorporação das nascentes ao projeto de paisagismo							

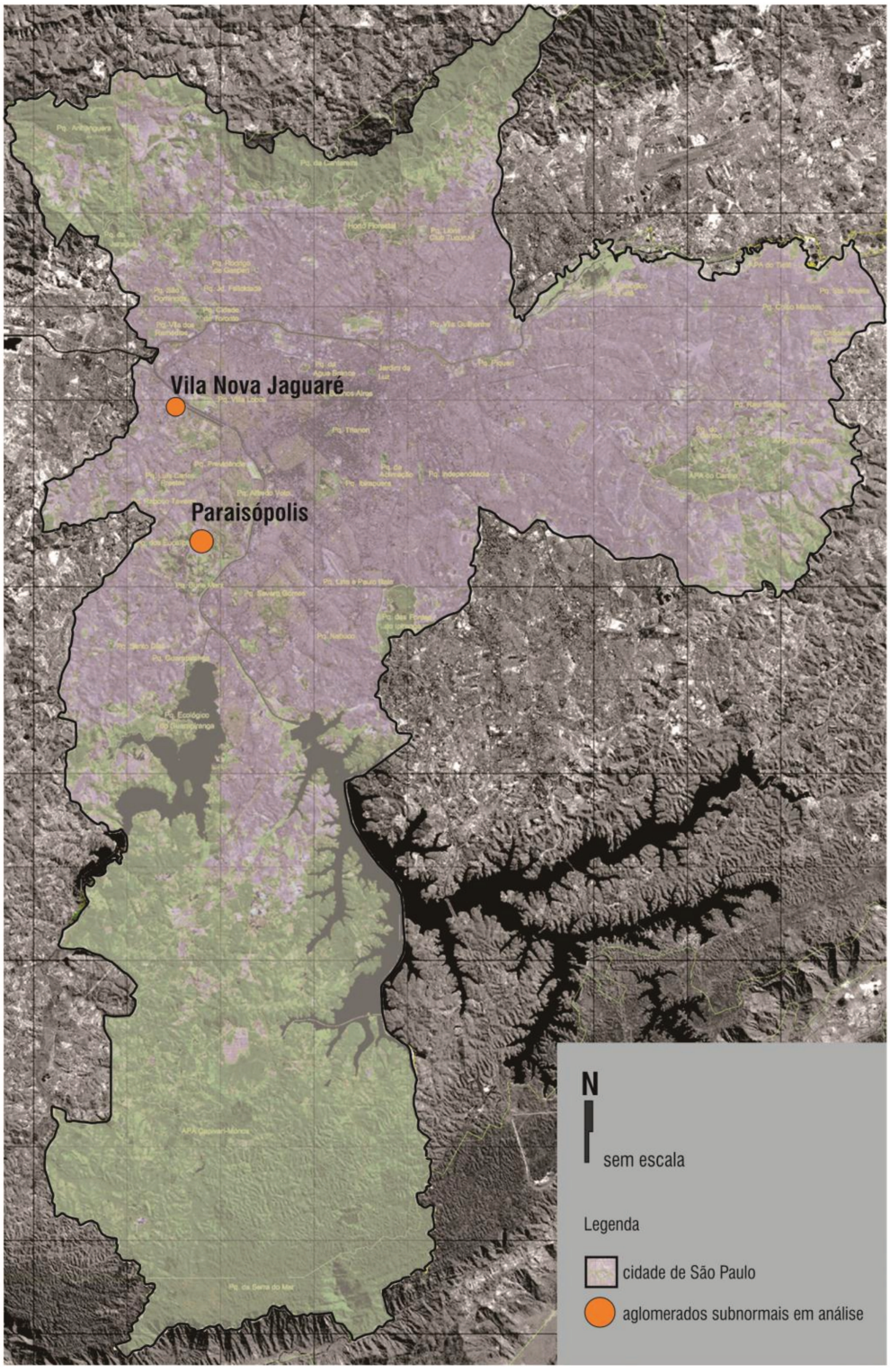
Fonte: Do autor

Tabela 5: Aspectos do Conjunto

		1 | adaptação ao bairro	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos arquitetônicos	Insolação: a orientação das fachadas resultam em melhores condições de conforto ambiental em suas u.h							
		Densidade construtiva: a proposta alcança melhor aproveitamento do terreno							
		Atividades diversas no pavimento térreo							
		O projeto atinge o coeficiente de aproveitamento máximo definido pela legislação vigente							
		Contempla o uso de elevadores							
		Implantação do edifício no limite do terreno com supressão de recuos frontais							
	aspectos urbanos	Provisão de uso no espaço vago quando ocorrer recuo frontal							
		Existencia de barreiras físicas (gradil) para garantir divisão entre público e privado							
		O novo projeto propõe adequação gradual em relação ao bairro quando a densidade construtiva for maior							
		O novo projeto relaciona-se formalmente e volumetricamente ao entorno - transição equilibrada e proporcional							
		Projeto considera as preexistências							
		O projeto considera a seção natural do terreno evitando contenções e movimento de terra							
		Em situações de declive o projeto favorece a circulação horizontal no nível da rua							
		Integração de muros e taludes ao projeto de urbanismo no entorno do edifício							
		Relação do projeto com o entorno é equivalente e proporcional							
		Supressão de recuos frontais através do desenho urbano e limite entre espaço privado e público							
		Implantação de espaços públicos no interior da quadra de implantação do conjunto							
		2 | diversidade de uso	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos arquitetônicos	Espaços de trabalho: Provisão de espaços destinados ao trabalho produtivo							
		Comércio: Proposta de uso misto com comércio diário							
		Equipamentos: Proposta de equipamentos de uso comum restrito aos moradores do conjunto							
		Estacionamento: O projeto propõe estacionamento junto aos recuos frontais							
		Previsão de estacionamento para bicicletas							
		Previsão de espaço para carga e descarga no térreo - em situações onde houver comércio							
		Previsão de vagas referentes ao comércio							
		Em áreas de estacionamento existe a previsão de pisos permeáveis, arborização e drenagem							
		Criação de acessos independentes para os diferentes usos - residencial e comércio (se houver)							
		3 | morfologia	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos urbanos	Geração de novas ruas públicas através do desenho do conjunto							
		Integração do conjunto aos percursos existentes							
		A implantação do conjunto cria barreiras entre assentamento e entorno							
		As fachadas são ativas							
	aspectos arquitetônicos	O projeto evita que o limite entre o público e o privado seja definido por muros e gradis							
		Previsão de rampas para P.N.E.							
		Todas as áreas de uso comum são acessíveis							
		Todos os espaços livres são visíveis e vinculados							
		Garantia da legibilidade da circulação interna a partir da entrada							
		4 | áreas externas	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos urbanos	Integração das áreas externas com o espaço do conjunto projetado							
		A área externa é um espaço de convivência articulado com o espaço público							
		O conjunto propõe área externa compartilhada com a comunidade							
		São propostos usos diversos nos espaços livres							
		É proposto mobiliário urbano nas áreas externas do conjunto							
		Existe variação nos materiais utilizados nas áreas externas de modo a garantir permeabilidade e facilidade de manutenção							
		Existe um projeto de paisagismo integrado ao conjunto							
		Individualização de medição e manutenção das redes de infraestrutura							
		5 | equipamentos	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos urbanos	Existem equipamentos sociais de uso condominial							
		Existem equipamentos no conjunto que atendam o bairro							
		Quando existir equipamento para uso do bairro no conjunto - verificar se é de fácil acesso e visível aos moradores							

Fonte: Do autor

Imagem 16: São Paulo e Assentamentos Analisados



Fonte: do autor

2 | Estudos de Caso

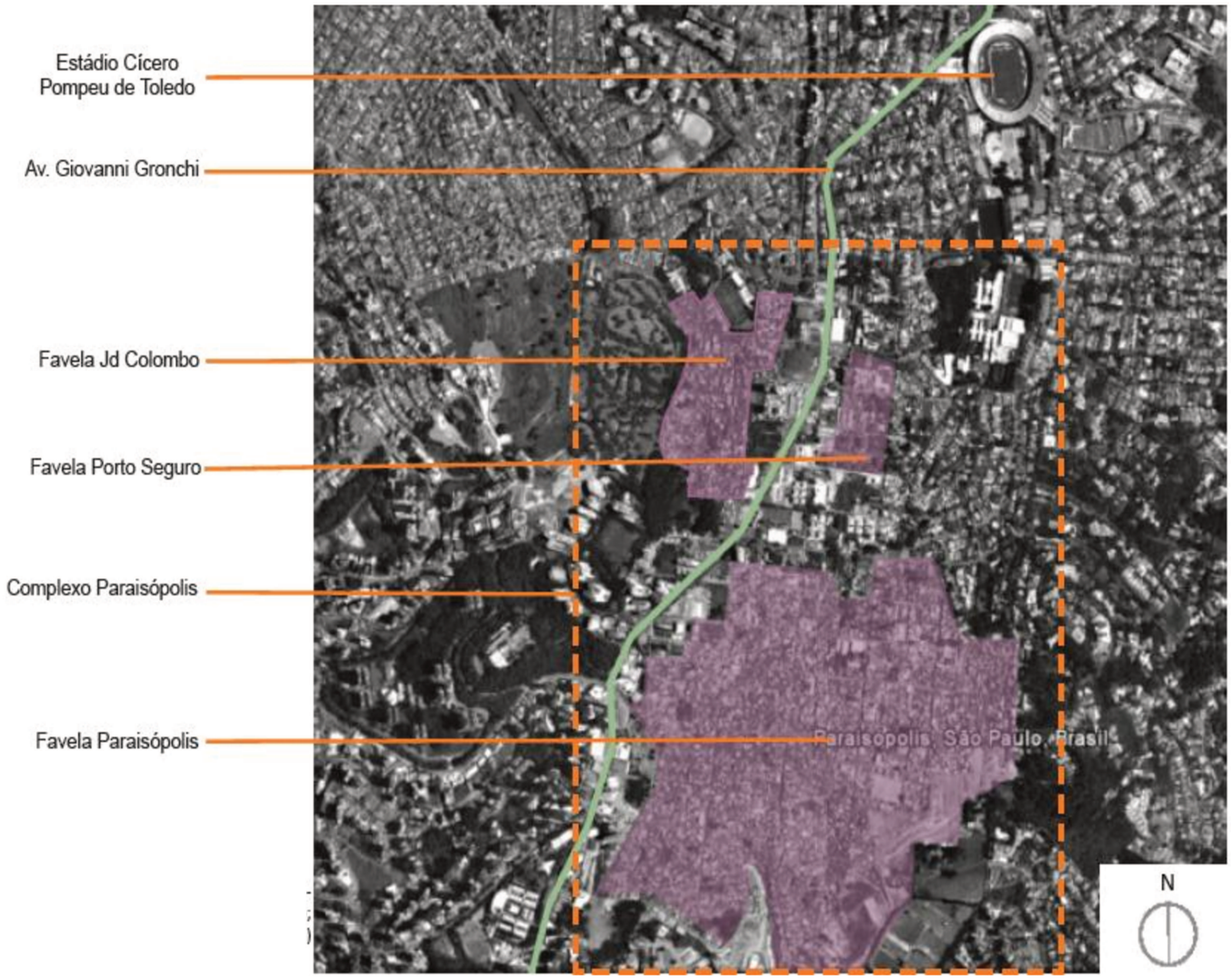
Os estudos de caso selecionados para análise conforme os parâmetros anteriormente descritos são: Paraisópolis e Vila Nova Jaguaré. A intervenção nesses assentamentos foi feita em um primeiro momento no âmbito do Programa Bairro Legal que posteriormente tornou-se o Programa de Urbanização de Favelas, vigente até então.

2.1 | Bairro Legal

Esse programa foi iniciado no quadriênio (2001 – 2004) e consistia em um conjunto de ações integradas em territórios delimitados por ocupação de população de baixa renda. Seus objetivos eram a promoção de regularização fundiária e acesso aos serviços de infraestrutura urbana e equipamentos, garantia de acesso às áreas verdes, provisão de habitação e integração com programas sociais para geração de emprego e renda. O programa tinha os seguinte subprogramas: Urbanização e regularização de favelas; Urbanização e regularização de loteamentos; Requalificação de conjuntos habitacionais – Programa Viver Melhor; Intervenção em Mananciais – Programa Mananciais; Reassentamento de famílias;

2.1.1 | Paraisópolis

Imagem 17: Complexo Paraisópolis – mapa Google – acesso em março (2010)



Fonte: Do autor (2010)

Tabela 6: Organização dos dados Comunidade Paraisópolis – Dados: Habi (2014)

	| Paraisópolis
Data (início da ocupação)	1960
Localização	distrito de Vila Andrade - região sudoeste
Zoneamento	zona especial de interesse social - ZEIS I - situa-se entre a Z1 (Av. Morumbi) a leste, e a oeste Z2 (Av. Giovanni Gronchi)
Acesso	o acesso se dá através da Av. Giovanni Gronchi e Av. Morumbi.
Área	área do loteamento aprovado em 1922: 158 ha; área ocupada por Paraisópolis: 84 ha, ocupada por Jd. Colombo: 15 ha e área ocupada por Porto Seguro: 2,5 há
Subprefeitura	Campo Limpo
Situação fundiária	loteamento aprovado em 1922 - a gleba pertence a particulares diversos, com presença de grileiros, processos de usocapião e de reintegração de posse
Número de moradores	de acordo com a SEHAB, temos: Censo 2000: 37.127; Lideranças: 65.000; Fórum Multientidades: 50.000; de acordo com a HABISP, temos: aproximadamente, 80.000 moradores
Número de domícilios	18 mil
Tipologia das habitações	cerca de 10% da comunidade tem suas habitações construídas com material provisório; 25% com alvenaria precária, as demais, com alvenaria considerada boa para sua consolidação
Gabarito	até 4 andares
Usos	predominantemente, uso residencial, o uso misto e comercial encontra-se, geralmente, próximo ao viário estruturante; o uso institucional é marcado pela presença de escolas, igrejas e instituições de saúde.
Conselho Gestor	existe
Renda média	R$ 558,00.
Abastecimento de Água	100%
Esgotamento Sanitário	as vias oficiais possuem rede coletora de esgoto, no entanto, os barracos localizados no interior das quadras são atendidos por canais e tubulações precárias, instaladas para esgotamento sanitário pelos próprios moradores
Rede elétrica domiciliar	casas adjacentes às ruas principais (antes da intervenção)
Iluminação Pública	parcial (antes da intervenção)
Drenagem Pluvial	parcial (antes da intervenção)
Vias Pavimentadas	parcial (antes da intervenção)
Coleta de lixo	parcial (antes da intervenção)
Equipamentos / Instituições	1 posto de saúde local e 1 na região do Campo Limpo que os moradores utilizam; 1 Centro de Educação Unificado (CEU) localizado no entorno; 2 creches; 6 escolas: 4 locais e 2 localizadas no entorno; Nenhuma biblioteca; Campo de futebol; 1 unidade de base policial móvel; União dos Moradores de Paraisópolis (1983), SABAPE - Sociedade Amigos do Bairro de Paraisópolis (1988), FENAB – Federação Brasileira de Bairros (1989), Associação de Moradores de Paraisópolis (1980); Empresas: identificadas e cadastradas: 53 - sendo 28 locais e 25 no entorno; identificadas e não-cadastradas: 37 - sendo 21 locais e 16 no entorno.
Mobiliário Urbano	apenas postes de iluminação: insuficientes (antes da intervenção)
Passeio	calçadas: menos de 1m de largura; ruas: as dimensões, considerando a largura do passeio, variam entre 6 e 10m;
Área de Intervenção	992.492 m2
Unidades Familiares	média por domicílio de 3,7 pessoas
Novas Unidades Habitacionais	980 UHs e 72 Unidades Comerciais
Famílias beneficiadas	17.250
Instância	PMSP, CEF e Sabesp

Fonte: Do autor

Paraisópolis localiza-se na zona sudoeste de São Paulo, na Subprefeitura de Campo Limpo e é considerada a segunda maior favela da capital com, aproximadamente, 80 mil moradores. O conjunto formado pelas comunidades de Paraisópolis, do Jardim Colombo e Porto Seguro é denominado de Complexo Paraisópolis. Localizada em uma das regiões mais ricas de São Paulo, a antiga fazenda que hoje é chamada de Paraisópolis, em 1921 foi dividida em 2.200 lotes e começou a ser invadida na década de 1950 por trabalhadores atraídos para o bairro com a construção de casas de alto padrão. Por não serem terrenos públicos, o que compromete a regularização, a Prefeitura incentivou que os donos dos terrenos trocassem as dívidas com o governo pelas terras invadidas[143]. Em 2002, o Plano Diretor do município criou mecanismos legais para permitir a urbanização e legalização da favela[144].

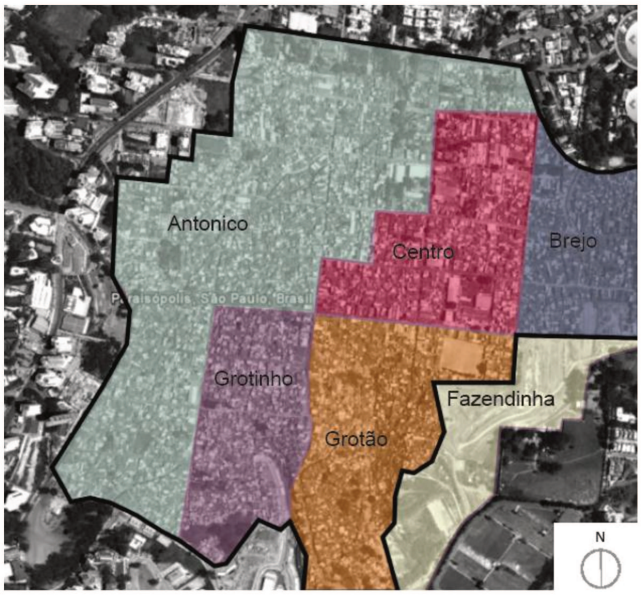
A comunidade é dividida em 5 setores com níveis variados de degradação e uma área incorporada. Há existência de 4 córregos e áreas de risco nível 3 (com inclinações acima de 30%), em períodos de chuvas prolongadas verifica-se, ainda, a ocorrência de inundação devido, principalmente, às construções em fundos de vale e risco de escorregamento ligado à concentração de lixo das encostas.

---

[143] Para fomentar a regularização fundiária, foram publicadas a Lei n°14.062/2005 e os Decretos n°47.144/2006 e n°47.272/2006. Fonte: PMSP (2008)

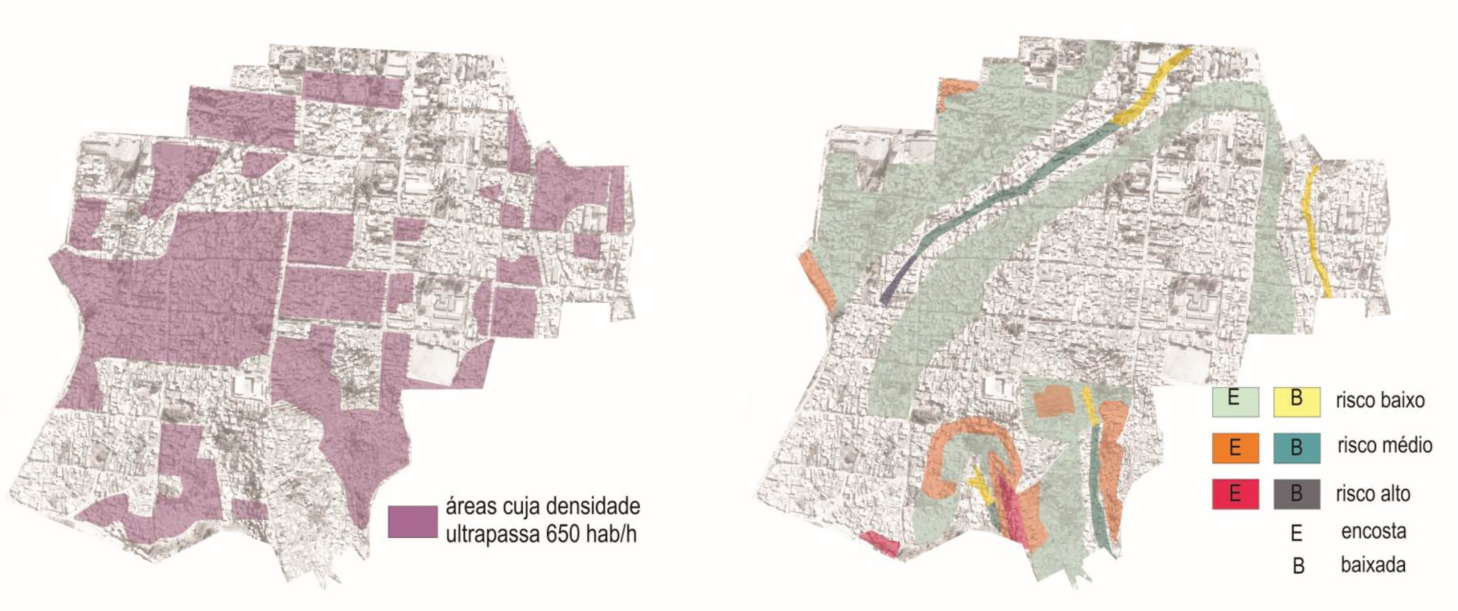
[144] Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br – consulta: fev./2012

Imagem 18: Divisão em setores de Paraisópolis



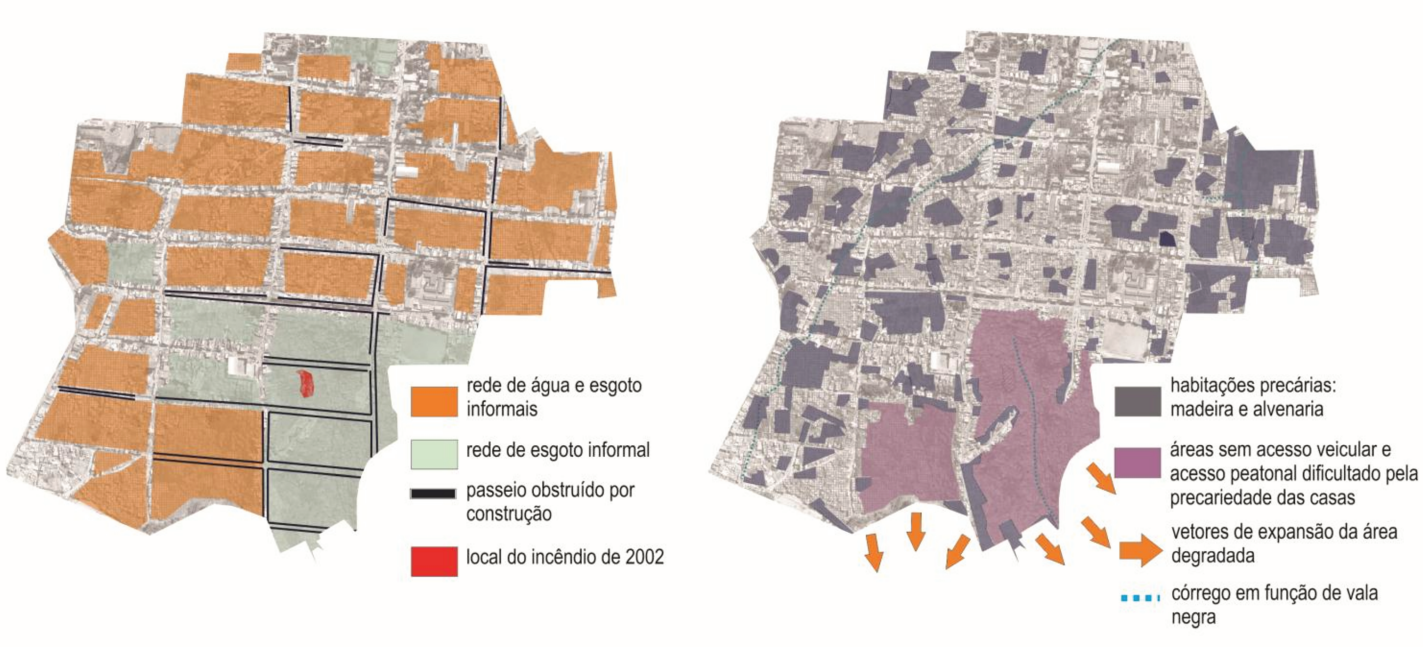
Fonte: Do autor

Imagem 19a: Infográfico referente à densidade no assentamento. **Imagem 19b:** Infográfico de risco de desabamento e inundação no assentamento. Dados: PMSP (2010)



Fonte: Do autor

Imagem 20a: Infográfico referente às redes informais e passeio obstruído por construção. **Imagem 20b:** Infográfico isolamento e degradação. Dados: PMSP (2010)

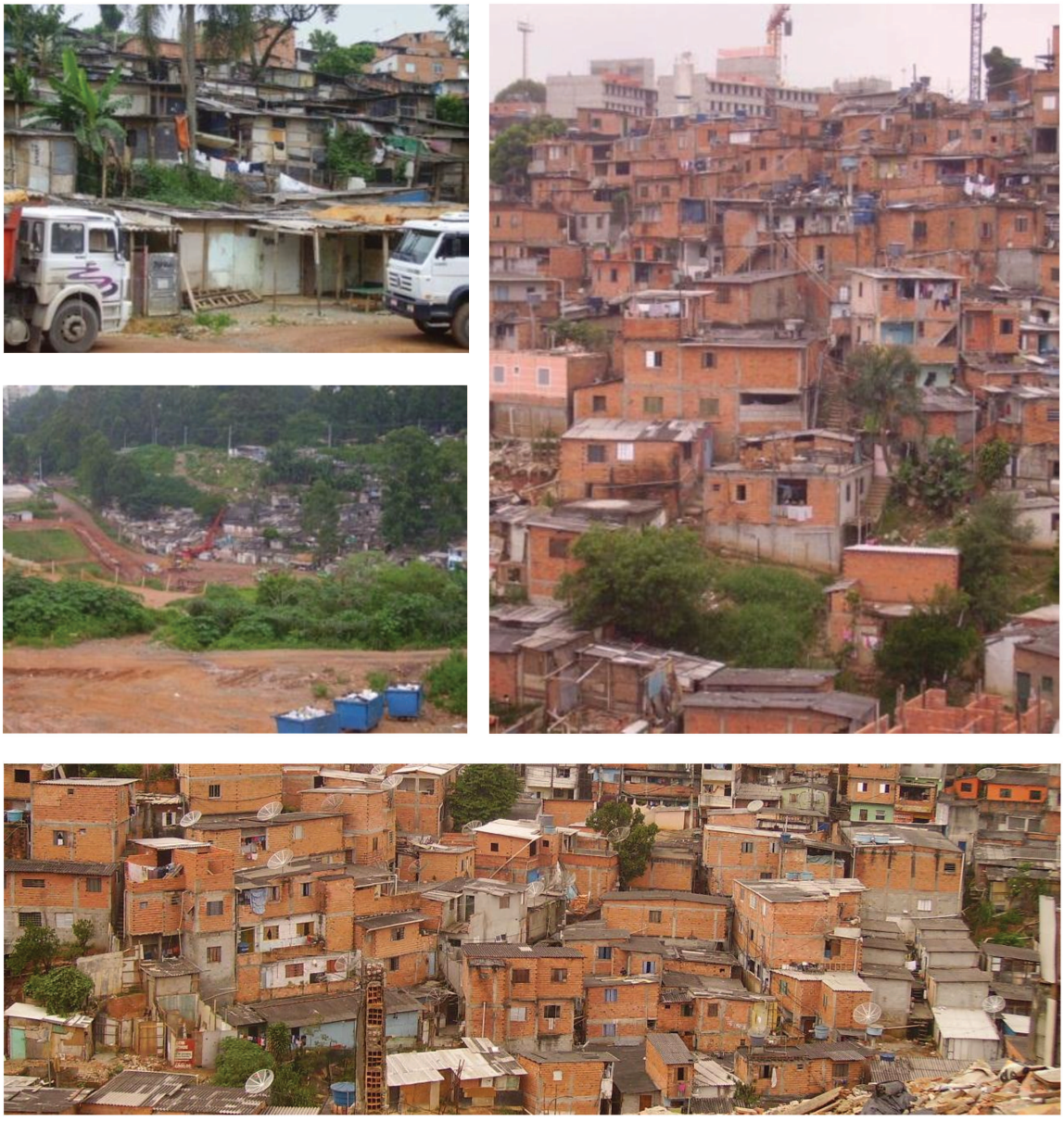


Fonte: Do autor

De acordo com a PMSP (2008), após a superação de barreiras legais, que impossibilitavam o investimento de recursos públicos em áreas de propriedade particular, a partir de 2006 foram iniciadas as obras de intervenção[145] "*prevendo a universalização do acesso aos serviços públicos".* Os moradores foram integrados ao trabalho através de uma rede de organizações não governamentais atuantes na favela (Fórum Multientidades); "*eles são conscientizados do processo de urbanização para que entendam os benefícios da mudança trazida pelas obras*". (PMSP, 2008)

[145] **Premiações:** Escola de Música do Grotão, medalha de prata e primeiro lugar da etapa latino-americana do Global Holcim Awards 2012. Residencial Paraisópolis, condomínios E e G, receberam o Selo Casa Azul, categoria Ouro, da Caixa Econômica Federal, em 2012; e o primeiro lugar no concurso mundial de Habitação Social e Desenvolvimento Urbano, Bienal Panamericana de Arquitetura de Quito 2010.

Imagem 21 a: Casas de material provisório no setor Grotinho;
Imagem 21 b: Obras em andamento na Fazendinha;
Imagem 21 c e d: Situação de precariedade no Setor Grotão;



Fonte: Pedro Smith – Acervo Pessoal (2010)

Tabela 7: Aspectos do Assentamento_Paraisópolis

			1 | consolidação	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos sociais	participação popular	Realização de reuniões entre arquitetos e urbanistas com a equipe social							
			Participação dos moradores em levantamentos, diagnósticos, programa de necessidades e execução das obras							
			Convocação de participação dos moradores do entorno							
			Preferência aos moradores locais para contratação de mão de obra nas etapas de execução dos serviços							
		parcelamento	O projeto de novas ruas e vielas prevê o acesso de todos os lotes por viário público							
			Destino de áreas para implantação de áreas verdes, áreas institucionais, viário, etc							
	aspectos físicos	risco geotécnico	Foram realizados relatórios de risco geotécnico e tratamento de questões de solapamento							
			Relação/Integração de áreas vazias criadas pela remoção com o acesso viário							
		área de preservação ambiental	Integração entre áreas não edificáveis e espaços públicos existentes ou propostos							
			Criação de hortas comunitárias, espaços para feiras e calçadões, para que os espaços permeáveis não sejam ocupados							
		contaminação	Realização de levantamentos de áreas potencialmente contaminadas no assentamento ou em seu entorno							
	aspectos urbanos	infraestrutura urbana	Estudo de sub-bacia ou micro-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das intervenções							
			Preservação de vegetação e da permeabilidade nas várzeas para minimização de interferências com escoamento							
			Redução de exposição da população e das construções a situação de risco de inundação							
			Rede de abastecimento de água - atendimento de todas as casas e individualização da medição							
			Rede de coleta de esgoto - instalada junto ao viário e individualizada, evitando redes condominiais							
			Pavimentação permeável e em conformidade com a declividade do terreno							
			Adequação da iluminação pública para os espaços públicos							
			Criação de sistemas de energia renovável							
			Verificação de extensão de tv a cabo e telefone junto à concessionária							
			Provisão de pontos de coleta de lixo e previsão de conteineres separados para lixo orgânico e reciclável							

			2| Relação com as Pré-existências	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos físicos	relação com áreas limítrofes	Conexão das bordas (proposição de vias de comunicação entre os dois lados do perímetro do assentamento)							
			Ações de melhoria do entorno							
			Criação de transposições entre os dois lados do assentamento							
		relação com habitações existentes	Adaptação e melhoria entre habitações existentes e intervenção proposta							
			Propostas de melhoria quanto a salubridade							
		barreiras topográficas	Criação de circulação de veículos e pedestres para ativar espaços vazios e de difícil ocupação							
			Tratamento das barreiras topográficas e márgens dos córregos com a promoção de uso público							

			3| Espaços Públicos	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do bairro	Os espaços públicos apresentam dimensões e formas variadas							
			Os espaços admitem usos variados em horários distintos							
			Provisão de mobiliário urbano							
			Reconhecimento de pontos de encontro e integração destes ao projeto de intervenção							
			O projeto considera as necessidades de equipamentos e serviços do bairro em função da população							
			O projeto considera a rede de atividades dos moradores do bairro (mercados, escolas, igrejas, etc)							
			Criação de espaços de encontro no final de vielas e de ruas sem saída conferindo segurança a esses espaços							
			Tratamento dos percursos principais para chegar nas centralidades identificados diferenciadamente							
		escala da rua	No percurso existe mobiliário urbano, áreas de sombreamento e iluminação pública							
			Exitência de fachadas ativas							
			Convivência de atividades comerciais pelo percurso							

Fonte: Do autor

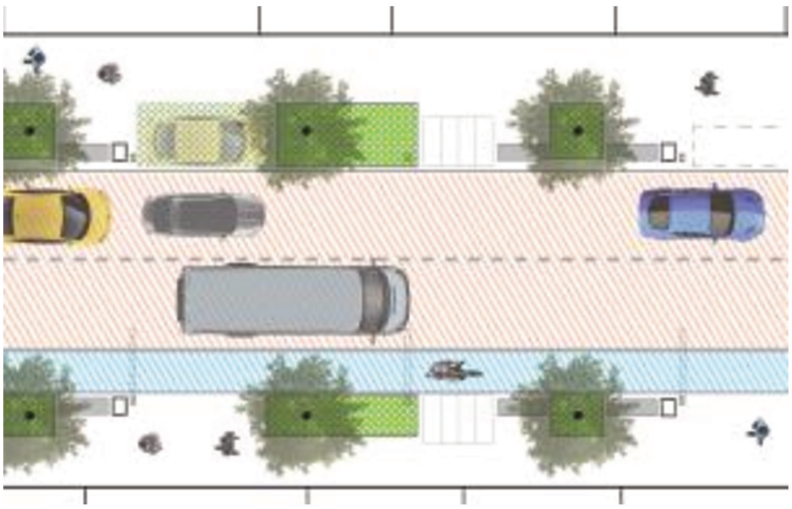
Tabela 7: Aspectos do Assentamento_Paraisópolis (Continuação)

			4 | Estrutura e Mobilidade	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala da cidade	Proposição de hierarquias viárias e integração das mesmas com o entorno	■		■				■
			Atendimento do assentamento por transporte público, respeitando as distância mínimas e máximas entre as paradas	■		■				■
			Implementação de novos trajetos e novas linhas e paradas para o transporte público		■					
			Implementação na utilização de bicicletas como meio de transporte no bairro e conexão de ciclovias e ciclofaixas ao transporte de massa		■					
			Garantia de acesso de caminhões de coleta de lixo dentro do assentamento	■		■				■
		escala do bairro	Previsão de rampas ao longo do percurso, mudança de nível das calçadas e instalação de guarda-corpo garantindo acessibilidade	■		■				■
			Prioridade dada aos pedestres no projeto de intervenção	■		■				■
			Em ruas com comércio dos dois lados: alternância de estacionamento de cada lado do viário		■					
			Características das ruas projetadas: verificação das larguras mínimas estabelecidas pelas diretrizes e inclinações acessíveis	■		■				
			Provisão de bicicletários e paraciclos	■		■				
			Provisão de melhorias do acesso peatonal através de escadas, rampas, elevadores, teleféricos e etc;	■		■				
			Possibilidade de remanejamentos de postes para liberação das calçadas	■		■	■	■		
			5 | Equipamentos Públicos	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	**N**	**25**	**50**	**75**	**100**	
assentamento	aspectos urbanos	escala do bairro	Localização estratégica dos equipamentos (não implantados em locais sem visibilidade e/ou isolados)	■		■	■	■	■	■
			Proposição de áreas internas e externas aos equipamentos para realização de atividades	■		■	■	■	■	
			Implantação de equipamentos multifuncionais que possam garantir uso em diferentes horas e por diferentes grupos	■		■	■	■	■	
			Implantação de equipamentos para educação (CEI, EMEF, EMEI, escolas de ensino médio e profissionalizantes)	■		■	■	■	■	■
			Implementação de equipamentos para saúde (UBS; AMA, CAPS, hospitais, pronto socorro, etc;	■		■	■	■	■	■
			Implementação de equipamentos para lazer	■		■	■	■	■	■
			Criação de comércio promovendo geração de empregos	■		■	■	■		■
			Criação de oficinas e espaços para trabalho produtivo (cursos de capacitação)	■		■	■	■		■
			Esporte: Criação e manutenção de quadras, áreas para skate, etc;	■		■	■	■	■	■
			Implantação de centros comunitários	■		■	■	■	■	■
			Implantação e reforma de centros religiosos	■		■	■	■	■	
			6 | Condições Ambientais	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	**N**	**25**	**50**	**75**	**100**	
assentamento	aspectos urbanos	escala do espaço verde e aberto	Preexistencias vegetais significativas		■					
			Projeto de paisagismo realizado conforme recomendações do Manual Técnico de Arborização Urbana da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da PMSP	■		■	■	■	■	
			Introdução de árvores nas ruas existentes e nas propostas	■		■	■			
			Introdução de elementos com vegetação como parte do mobiliário urbano	■		■	■			
			Introdução de novos espaços verdes no projeto de intervenção	■		■	■	■		
			Proposição de áreas de sombras nos espaços públicos	■		■				
			Previsão de espécies nativas e de fácil cuidado		■					
			Previsão de áreas para cultivo (ex. hortas comunitárias)	■		■	■	■		
			Verificação na seleção das espécies para não causar interferência nas redes subterrâneas		■					
			Compatibilização entre projeto paisagístico e de drenagem		■					
			Incorporação das nascentes ao projeto de paisagismo		■					

Fonte: Do autor

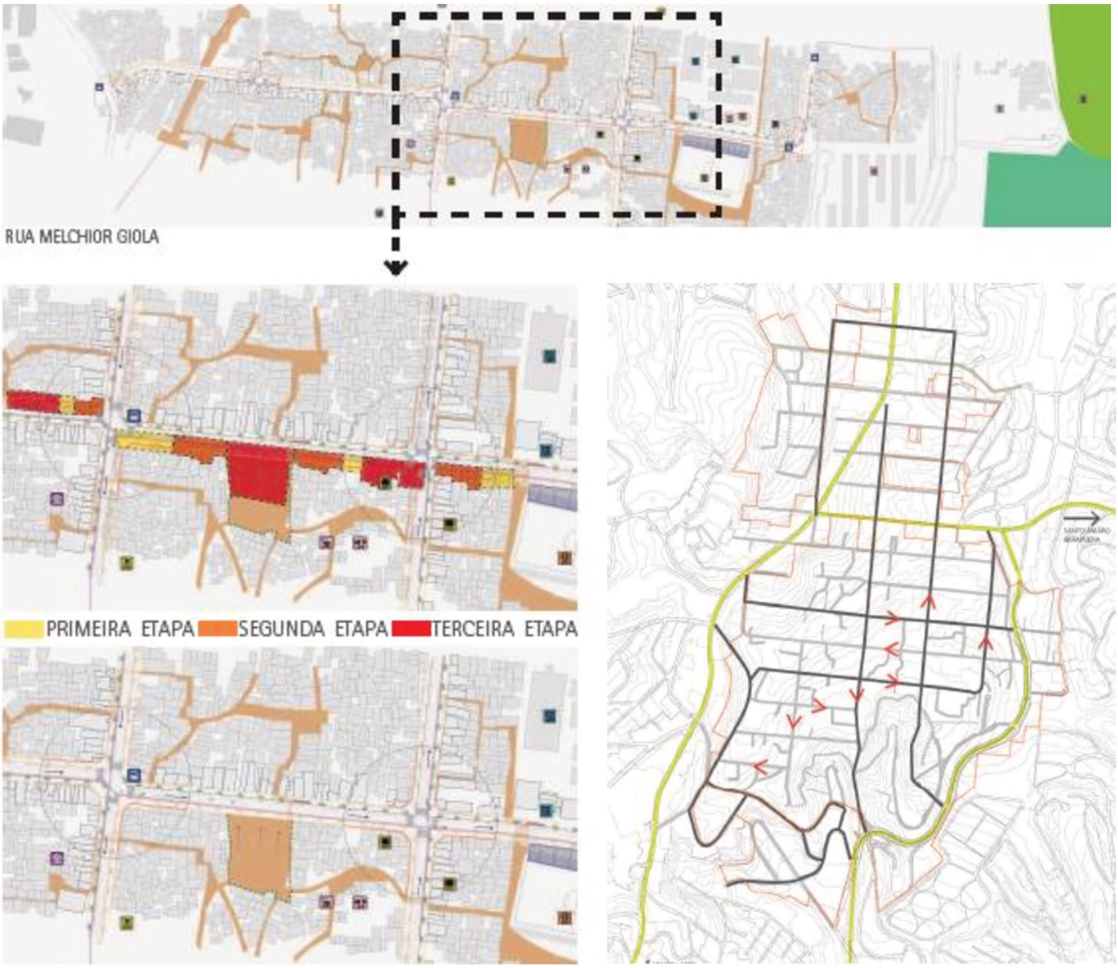
Imagens 22 a e b: Estudo da Sehab para ampliação de calçada | **Imagem 22 c:** Estudo para implantação de jardins de chuva





Fonte: PMH (2012)

Imagens 23 a: Estudo da Sehab para reorganização e alargamento de rua | Imagem **23 b**: Estabelecimento de sentido das vias coletoras e locais para melhor conexão do bairro

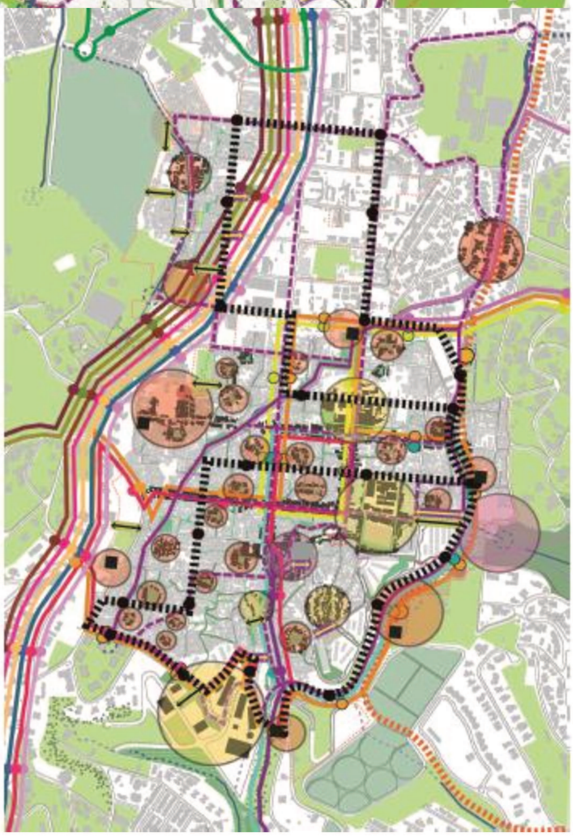


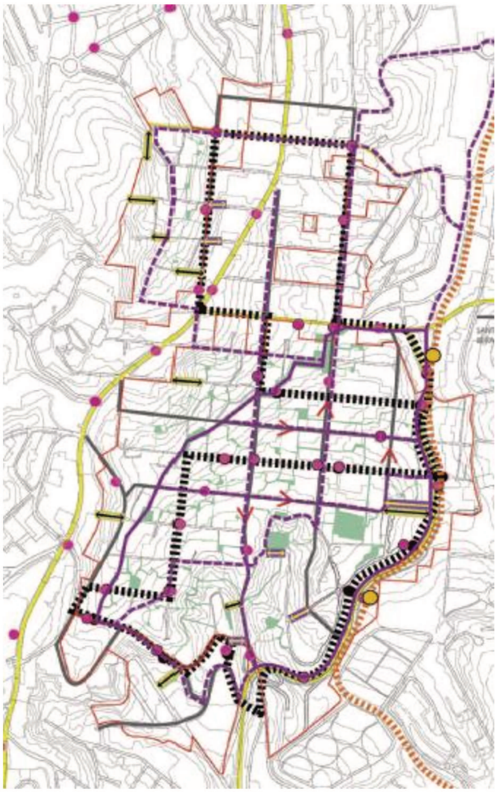
Fonte: PMH (2012)

Imagens 24 a, b e c: Criação de novas centralidades pelo bairro | **Imagem 24 d:** Locação de pontos de ônibus com distâncias máximas de percurso









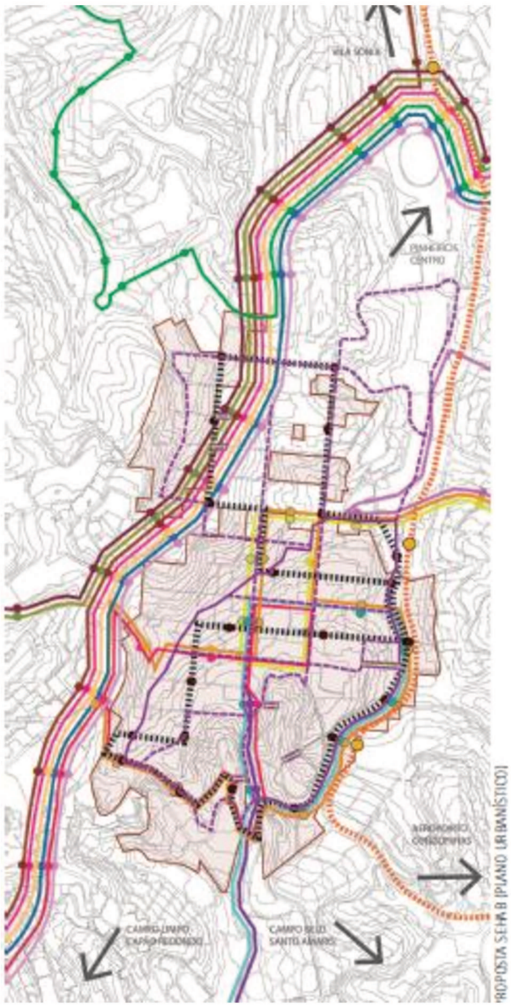
Fonte: PMH (2012)

Imagem 25: Proposta de pátios internos e futuras praças de vizinhança



Fonte: PMH (2012)

Imagem 26: Integração com o entorno através do transporte público: mapa de transporte público (existente e proposto) com funicular.





Fonte: PMH (2012)

Paraisópolis | Aspecto do Conjunto

Imagem 27: Perspectiva do Conjunto inserido na Avenida Perimetral



Fonte: http://www.elementalchile.cl/proyecto/paraisopolis | acesso junho | 2014

Conjunto escolhido para análise: Habitação Paraisópolis

Unidades: 120 unidades habitacionais expansíveis

Terreno: 0,5 ha
Dimensão inicial da planta: 55 m²
Dimensão da planta ampliada: 65 m²

Contratante: Sehab – SP

Arquiteto: Elemental Chile

Arquiteto Associado: Boldarini Arquitetura e Urbanismo

Tabela 8: Aspectos do Conjunto_Habitação Paraisópolis

		1 | adaptação ao bairro	Existência S	Existência N	Eficácia (%) 25	50	75	100	Efetividade
conjunto	aspectos arquitetônicos	Insolação: a orientação das fachadas resultam em melhores condições de conforto ambiental em suas u.h	■		■	■	■	■	
		Densidade construtiva: a proposta alcança melhor aproveitamento do terreno	■		■	■	■	■	
		Atividades diversas no pavimento térreo	■		■	■	■	■	
		O projeto atinge o coeficiente de aproveitamento máximo definido pela legislação vigente		■					
		Contempla o uso de elevadores		■					
		Implantação do edifício no limite do terreno com supressão de recuos frontais		■					
	aspectos urbanos	Provisão de uso no espaço vago quando ocorrer recuo frontal	■		■	■	■	■	
		Existencia de barreiras físicas (gradil) para garantir divisão entre público e privado		■					
		O novo projeto propõe adequação gradual em relação ao bairro quando a densidade construtiva for maior							
		O novo projeto relaciona-se formalmente e volumetricamente ao entorno - transição equilibrada e proporcional	■		■	■	■	■	
		Projeto considera as preexistências	■		■	■	■	■	
		O projeto considera a seção natural do terreno evitando contenções e movimento de terra	■		■	■	■	■	
		Em situações de declive o projeto favorece a circulação horizontal no nível da rua	■		■	■	■	■	
		Integração de muros e taludes ao projeto de urbanismo no entorno do edifício	■		■	■	■	■	
		Relação do projeto com o entorno é equivalente e proporcional	■		■	■	■		
		Supressão de recuos frontais através do desenho urbano e limite entre espaço privado e público		■					
		Implantação de espaços públicos no interior da quadra de implantação do conjunto	■		■	■	■	■	
		2 | diversidade de uso	**Existência S**	**Existência N**	**Eficácia (%) 25**	**50**	**75**	**100**	**Efetividade**
conjunto	aspectos arquitetônicos	Espaços de trabalho: Provisão de espaços destinados ao trabalho produtivo	■		■	■	■	■	
		Comércio: Proposta de uso misto com comércio diário	■		■	■	■	■	
		Equipamentos: Proposta de equipamentos de uso comum restrito aos moradores do conjunto		■					
		Estacionamento: O projeto propõe estacionamento junto aos recuos frontais		■					
		Previsão de estacionamento para bicicletas	■		■	■	■	■	
		Previsão de espaço para carga e descarga no térreo - em situações onde houver comércio	■		■	■	■	■	
		Previsão de vagas referentes ao comércio		■					
		Em áreas de estacionamento existe a previsão de pisos permeáveis, arborização e drenagem							
		Criação de acessos independentes para os diferentes usos - residencial e comércio (se houver)		■					
		3 | morfologia	**Existência S**	**Existência N**	**Eficácia (%) 25**	**50**	**75**	**100**	**Efetividade**
conjunto	aspectos urbanos	Geração de novas ruas públicas através do desenho do conjunto	■		■	■	■	■	
		Integração do conjunto aos percursos existentes	■		■	■	■	■	
		A implantação do conjunto cria barreiras entre assentamento e entorno		■					
		As fachadas são ativas	■		■	■	■	■	
	aspectos arquitetônicos	O projeto evita que o limite entre o público e o privado seja definido por muros e gradis	■		■	■	■	■	
		Previsão de rampas para P.N.E.	■		■	■	■	■	
		Todas as áreas de uso comum são acessíveis	■		■	■	■	■	
		Todos os espaços livres são visíveis e vinculados	■		■	■	■	■	
		Garantia da legibilidade da circulação interna a partir da entrada	■		■	■	■	■	
		4 | áreas externas	**Existência S**	**Existência N**	**Eficácia (%) 25**	**50**	**75**	**100**	**Efetividade**
conjunto	aspectos urbanos	Integração das áreas externas com o espaço do conjunto projetado	■		■	■	■	■	
		A área externa é um espaço de convivência articulado com o espaço público	■		■	■	■	■	
		O conjunto propõe área externa compartilhada com a comunidade	■		■	■	■	■	
		São propostos usos diversos nos espaços livres	■		■	■	■	■	
		É proposto mobiliário urbano nas áreas externas do conjunto	■		■	■	■		
		Existe variação nos materiais utilizados nas áreas externas de modo a garantir permeabilidade e facilidade de manutenção	■		■	■	■		
		Existe um projeto de paisagismo integrado ao conjunto	■		■	■	■		
		Individualização de medição e manutenção das redes de infraestrutura							
		5 | equipamentos	**Existência S**	**Existência N**	**Eficácia (%) 25**	**50**	**75**	**100**	**Efetividade**
conjunto	aspectos urbanos	Existem equipamentos sociais de uso condominial		■					
		Existem equipamentos no conjunto que atendam o bairro		■					
		Quando existir equipamento para uso do bairro no conjunto - verificar se é de fácil acesso e visível aos moradores							

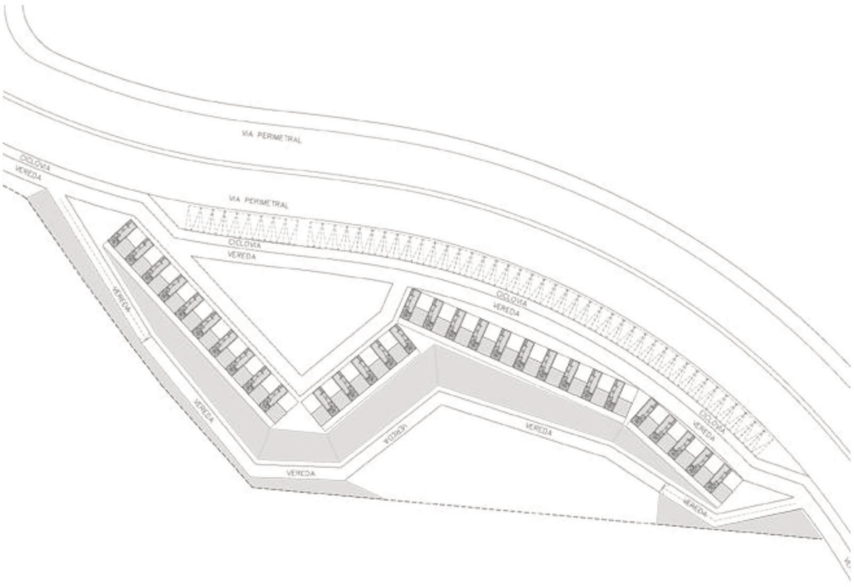
Fonte: Do autor

Imagem 28: Perspectiva do Conjunto: Fachadas Ativas



Fonte: http://www.elementalchile.cl/proyecto/paraisopolis | acesso junho | 2014

Imagem 29: Implantação do Conjunto na Avenida Perimetral



Fonte: http://www.elementalchile.cl/proyecto/paraisopolis | acesso junho | 2014

2.1.2 | Nova Jaguaré

Imagem 30: Vista parcial de Nova Jaguaré



Fonte: PMSP (2008)

Imagem 31: Plano Urbano Nova Jaguaré
Fonte: PMSP (2008)

A ocupação do núcleo Nova Jaguaré teve início na década de 1960. O projeto de intervenção[146] é de 2003 e em 2006 as obras de urbanização foram iniciadas com enfoque nas áreas de risco e posteriormente, implementação de uma proposta de intervenção que proporcionasse acesso à moradia adequada, infraestrutura urbana, provisão de serviços e equipamentos urbanos e comunitários, cujo objetivo principal era o de integrar a favela à cidade formal.



[146] **Premiação do projeto:** Prêmio Melhores da Arquitetura 2012, categoria Intervenção Urbana, da Revista Arquitetura & Construção.
Residencial Alexandre Mackenzie: primeiro prêmio na categoria Habitação de Interesse Social do IAB 2010 e menção honrosa do Prêmio Melhores da Arquitetura 2010, da Revista Arquitetura & Construção.

Localizada na Zona Oeste do município de São Paulo, entre as pontes do Jaguaré e da FEPASA, a favela Nova Jaguaré possui aproximadamente 4,5 mil imóveis distribuídos em um total de 166 mil metros quadrados. (PMSP, 2008)

Tabela 9: Organização dos dados Comunidade Nova Jaguaré – Habi (2014)

	| Nova Jaguaré
Data (início da ocupação)	1965
Localização	distrito Jaguaré - região oeste
Zoneamento	73% da área é composta de ZEIS
Acesso	ruas Barão de Antonina e Catalunha
Área	166.600 m2
Subprefeitura	Lapa
Situação fundiária	Sem informação
Número de moradores	4.500
Número de domícilios	4000
Tipologia das habitações	cerca de 15% da comunidade tem suas habitações construídas com material provisório; 25% com alvenaria precária, as demais, com alvenaria considerada boa para sua consolidação
Gabarito	até 3 andares
Usos	predominantemente, uso residencial, o uso misto e comercial encontra-se, geralmente, próximo ao viário estruturante;
Conselho Gestor	existe
Renda média	R$ 435,00
Abastecimento de Água	100%
Esgotamento Sanitário	100%
Rede elétrica domiciliar	100%
Iluminação Pública	100%
Drenagem Pluvial	100%
Vias Pavimentadas	100%
Coleta de lixo	100%
Equipamentos / Instituições	-
Mobiliário Urbano	Apenas postes de iluminação: insuficientes
Passeio	calçadas: menos de 1m de largura; Ruas: as dimensões, considerando a largura do passeio, variam entre 6 e 10m;
Área de Intervenção	166.600 m2
Unidades Familiares	predominantemente, pequenas unidades familiares - média por domicílio de 1,5 pessoas
Novaa Unidades Habitacionais	992 UHs
Famílias beneficiadas	4.500
Instância	PMSP e CDHU

Fonte: Do autor

Tabela 10: Aspectos do Assentamento_Nova Jaguaré

			1 | consolidação	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos sociais	participação popular	Realização de reuniões entre arquitetos e urbanistas com a equipe social	■		■	■	■		
			Participação dos moradores em levantamentos, diagnósticos, programa de necessidades e execução das obras	■		■	■	■		
			Convocação de participação dos moradores do entorno	■		■	■	■		
			Preferência aos moradores locais para contratação de mão de obra nas etapas de execução dos serviços	■		■	■	■	■	■
		parcelamento	O projeto de novas ruas e vielas prevê o acesso de todos os lotes por viário público	■		■				
			Destino de áreas para implantação de áreas verdes, áreas institucionais, viário, etc	■		■				■
	aspectos físicos	risco geotécnico	Foram realizados relatórios de risco geotécnico e tratamento da questão de solapamento	■		■	■	■	■	■
			Relação/Integração de áreas vazias criadas pela remoção com o acesso viário	■		■	■	■	■	■
		área de preservação ambiental	Integração entre áreas não edificáveis e espaços públicos existentes ou propostos	■		■				
			Integração entre áreas não edificáveis e construções existentes	■		■				
			Criação de hortas comunitárias, espaços para feiras e calçadões, para que os espaços permeáveis não sejam ocupados							
		contaminação	Realização de levantamentos de áreas potencialmente contaminadas no assentamento ou em seu entorno	■		■	■	■	■	■
	aspectos urbanos	infraestrutura urbana	Estudo de sub-bacia ou micro-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das intervenções	■		■	■	■	■	
			Preservação de vegetação e da permeabilidade nas várzeas para minimização de interferências com escoamento		■					
			Redução de exposição da população e das construções a situação de risco de inundação	■		■				■
			Rede de abastecimento de água - atendimento de todas as casas e individualização da medição	■		■	■	■	■	■
			Rede de coleta de esgoto - instalada junto ao viário e individualizada, evitando redes condominiais	■		■	■	■		■
			Pavimentação permeável e em conformidade com a declividade do terreno	■		■				
			Adequação da iluminação pública para os espaços públicos		■					
			Criação de sistemas de energia renovável		■					
			Compatibilidade dos projetos de locação de postes com o projeto de urbanismo		■					
			Verificação de extensão de tv a cabo e telefone junto à concessionária	■		■	■	■	■	■
			Provisão de pontos de coleta de lixo e previsão de conteineres separados para lixo orgânico e reciclável	■		■				■
			2| Relação com as Pré-existências	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos físicos	relação com áreas limitrofes	Conexão das bordas (proposição de vias de comunicação entre os dois lados do perímetro do assentamento)	■		■	■	■		■
			Ações de melhoria do entorno		■					
			Criação de transposições entre os dois lados do assentamento	■		■	■	■		■
		relação com habitações existentes	Adaptação e melhoria entre habitações existentes e intervenção proposta	■		■	■			■
			Propostas de melhoria quanto a salubridade		■					
		barreiras topográficas	Criação de circulação de veículos e pedestres para ativar espaços vazios e de difícil ocupação	■		■				■
			Tratamento das barreiras topográficas e das margens dos córregos com a promoção de uso público	■		■				■
			3| Espaços Públicos	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do bairro	Os espaços públicos apresentam dimensões e formas variadas	■		■	■	■		
			Os espaços admitem usos variados em horários distintos	■		■	■			
			Provisão de mobiliário urbano	■		■	■			
			Reconhecimento de pontos de encontro e integração destes ao projeto de intervenção	■		■	■	■	■	■
			O projeto considera as necessidades de equipamentos e serviços do bairro em função da população	■		■	■	■	■	■
			O projeto considera a rede de atividades dos moradores do bairro (mercados, escolas, igrejas, etc)	■		■	■	■	■	■
			Criação de espaços de encontro no final de vielas e de ruas sem saída conferindo segurança a esses espaços	■		■	■	■		■
			Tratamento dos percursos principais para chegar nas centralidades identificados diferenciadamente	■		■				■
		escala da rua	No percurso existe mobiliário urbano, áreas de sombreamento e iluminação pública	■		■	■	■		
			Exitência de fachadas ativas	■		■	■	■		
			Convivência de atividades comerciais pelo percurso	■		■	■	■	■	■

Fonte: Do autor

Tabela 10: Aspectos do Assentamento_Nova Jaguaré (Continuação)

			4 | Estrutura e Mobilidade	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala da cidade	Proposição de hierarquias viárias e integração das mesmas com o entorno							
			Atendimento do assentamento por transporte público, respeitando as distância mínimas e máximas entre as paradas							
			Implementação de novos trajetos e novas linhas e paradas para o transporte público							
			Implementação na utilização de bicicletas como meio de transporte no bairro e conexão de ciclovias e ciclofaixas ao transporte de massa							
			Garantia de acesso de caminhões de coleta de lixo dentro do assentamento							
		escala do bairro	Previsão de rampas ao longo do percurso, mudança de nível das calçadas e instalação de guarda-corpo garantindo acessibilidade							
			Prioridade dada aos pedestres no projeto de intervenção							
			Em ruas com comércio dos dois lados: alternância de estacionamento de cada lado do viário							
			Características das ruas projetadas: verificação das larguras mínimas estabelecidas pelas diretrizes e inclinações acessíveis							
			Provisão de bicicletários e paraciclos							
			Novas vias e redesenho das vias existêntes consideram mobilidade de pessoas com necessidades especiais							
			Provisão de melhorias do acesso peatonal através de escadas, rampas, elevadores, teleféricos e etc;							
			Possibilidade de remanejamentos de postes para liberação das calçadas							
			5 | Equipamentos Públicos	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do bairro	Localização estratégica dos equipamentos (não implantados em locais sem visibilidade e/ou isolados)							
			Proposição de áreas internas e externas aos equipamentos para realização de atividades							
			Implantação de equipamentos multifuncionais que possam garantir uso em diferentes horas e por diferentes grupos							
			Implantação de equipamentos para educação (CEI, EMEF, EMEI, escolas de ensino médio e profissionalizantes)							
			Implementação de equipamentos para saúde (UBS, ;AMA, CAPS, hospitais, pronto socorro, etc;							
			Implementação de equipamentos para lazer							
			Criação de comércio promovendo geração de empregos							
			Criação de oficinas e espaços para trabalho produtivo (cursos de capacitação)							
			Esporte: Criação e manutenção de quadras, áreas para skate, etc;							
			Implantação de centros comunitários							
			Implantação e reforma de centros religiosos							
			6 | Condições Ambientais	**Existência**		**Eficácia (%)**				**Efetividade**
				S	N	25	50	75	100	
assentamento	aspectos urbanos	escala do espaço verde e aberto	Preexistencias vegetais significativas							
			Projeto de paisagismo realizado conforme recomendações do Manual Técnico de Arborização Urbana da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da PMSP							
			Introdução de árvores nas ruas existentes e nas propostas							
			Introdução de elementos com vegetação como parte do mobiliário urbano							
			Introdução de novos espaços verdes no projeto de intervenção							
			Proposição de áreas de sombras nos espaços públicos							
			Previsão de espécies nativas e de fácil cuidado							
			Previsão de áreas para cultivo (ex. hortas comunitárias)							
			Compatibilização entre postes de iluminação pública e localização das árvores							
			Verificação na seleção das espécies para não causar interferência nas redes subterrâneas							
			Compatibilização entre projeto paisagístico e de drenagem							
			Incorporação das nascentes ao projeto de paisagismo							

Fonte: Do autor

Imagem 32: Percursos



Fonte: PMH (2012)

Imagem 33: Mapa de Intervenção



Fonte: PMH (2012)

Imagem 34: Percursos e Espaços de Encontro



Fonte: PMH (2012)

Imagem 35: Pré-existências vegetais e propostas



Fonte: PMH (2012)

Imagem 36: Conexões e estrutura viária



Fonte: PMH (2012)

Nova Jaguaré | Aspecto do Conjunto

Imagem 37: Residencial Alexandre Mackenzie



Fonte: PMSP (2014)

Conjunto escolhido para análise: Residencial Alexandre Mackenzie

Terreno: 20.670 m²

Área Construída: 32.722 m²

Contratante: Sehab – SP

Arquiteto: Boldarini Arquitetura e Urbanismo

Tabela 11: Aspectos do Conjunto Alexandre Mackenzie

		1 | adaptação ao bairro	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos arquitetônicos	Insolação: a orientação das fachadas resultam em melhores condições de conforto ambiental em suas u.h	■		■	■	■	■	
		Densidade construtiva: a proposta alcança melhor aproveitamento do terreno	■		■	■	■	■	
		Atividades diversas no pavimento térreo	■		■	■			
		O projeto atinge o coeficiente de aproveitamento máximo definido pela legislação vigente		■					
		Contempla o uso de elevadores		■					
		Implantação do edifício no limite do terreno com supressão de recuos frontais	■		■	■	■	■	
	aspectos urbanos	Provisão de uso no espaço vago quando ocorrer recuo frontal							
		Existencia de barreiras físicas (gradil) para garantir divisão entre público e privado		■					
		O novo projeto propõe adequação gradual em relação ao bairro quando a densidade construtiva for maior							
		O novo projeto relaciona-se formalmente e volumetricamente ao entorno - transição equilibrada e proporcional	■		■	■	■	■	
		Projeto considera as preexistências	■		■	■	■	■	
		O projeto considera a seção natural do terreno evitando contenções e movimento de terra	■		■	■	■	■	
		Em situações de declive o projeto favorece a circulação horizontal no nível da rua							
		Integração de muros e taludes ao projeto de urbanismo no entorno do edifício							
		Relação do projeto com o entorno é equivalente e proporcional	■		■	■	■	■	
		Supressão de recuos frontais através do desenho urbano e limite entre espaço privado e público	■		■	■	■	■	
		Implantação de espaços públicos no interior da quadra de implantação do conjunto	■		■	■	■	■	
		2 | diversidade de uso	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos arquitetônicos	Espaços de trabalho: Provisão de espaços destinados ao trabalho produtivo		■					
		Comércio: Proposta de uso misto com comércio diário		■					
		Equipamentos: Proposta de equipamentos de uso comum restrito aos moradores do conjunto	■		■	■	■	■	
		Estacionamento: O projeto propõe estacionamento junto aos recuos frontais	■		■	■			
		Previsão de estacionamento para bicicletas	■		■	■	■	■	
		Previsão de espaço para carga e descarga no térreo - em situações onde houver comércio							
		Previsão de vagas referentes ao comércio							
		Em áreas de estacionamento existe a previsão de pisos permeáveis, arborização e drenagem	■		■	■	■	■	
		Criação de acessos independentes para os diferentes usos - residencial e comércio (se houver)							
		3 | morfologia	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos urbanos	Geração de novas ruas públicas através do desenho do conjunto	■		■	■	■	■	
		Integração do conjunto aos percursos existentes	■		■	■	■	■	
		A implantação do conjunto cria barreiras entre assentamento e entorno		■					
		As fachadas são ativas	■		■	■	■	■	
	aspectos arquitetônicos	O projeto evita que o limite entre o público e o privado seja definido por muros e gradis	■		■	■	■	■	
		Previsão de rampas para P.N.E.	■		■	■	■	■	
		Todas as áreas de uso comum são acessíveis	■		■	■	■	■	
		Todos os espaços livres são visíveis e vinculados	■		■	■	■	■	
		Garantia da legibilidade da circulação interna a partir da entrada	■		■	■	■	■	
		4 | áreas externas	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos urbanos	Integração das áreas externas com o espaço do conjunto projetado	■		■	■	■	■	
		A área externa é um espaço de convivência articulado com o espaço público	■		■	■	■	■	
		O conjunto propõe área externa compartilhada com a comunidade		■					
		São propostos usos diversos nos espaços livres	■		■	■	■	■	
		É proposto mobiliário urbano nas áreas externas do conjunto	■		■	■			
		Existe variação nos materiais utilizados nas áreas externas de modo a garantir permeabilidade e facilidade de manutenção	■		■	■	■	■	
		Existe um projeto de paisagismo integrado ao conjunto	■		■	■			
		Individualização de medição e manutenção das redes de infraestrutura	■		■	■	■	■	
		5 | equipamentos	Existência		Eficácia (%)				Efetividade
			S	N	25	50	75	100	
conjunto	aspectos urbanos	Existem equipamentos sociais de uso condominial		■					
		Existem equipamentos no conjunto que atendam o bairro		■					
		Quando existir equipamento para uso do bairro no conjunto - verificar se é de fácil acesso e visível aos moradores							

Fonte: Do autor

Imagem 38: Residencial Alexandre Mackenzie - Implantação



Fonte: PMSP (2014)

Imagem 39: Residencial Alexandre Mackenzie – Perspectiva Interna



Fonte: PMSP (2014)

2.2 | Discussão

As avaliações nos permitem identificar grandes avanços no Programa de Urbanização de Favelas, uma vez que, este procura atender e integrar as comunidades ao tecido formal da cidade, diante de um ponto crucial, o reconhecimento do direito à permanência em um lugar já ocupado.

As implementações têm promovido melhoria na qualidade de vida da população já que os programas deixaram, em sua grande maioria, de caracterizarem-se por ações pontuais e passaram a se configurar em um processo especializado de entendimento das necessidades do assentamento, não considerando os aspectos físicos, urbanos e sociais isoladamente, mas sim, integrando-os a fim de promover a reabilitação físico-social do assentamento. (CARDOSO, 2004)

A promoção de regularização fundiária, acesso aos serviços e à moradia, além de programas sociais para geração de emprego e renda têm se encetado como os grandes objetivos para desenvolvimento dos projetos. Todavia, cada assentamento apresenta suas particularidades, desde seu processo de formação, localização dentro da cidade ou, ainda, o perfil socioeconômico dos moradores, assim, sendo importante salientar que as abordagens nas intervenções precisam ser mais específicas do que têm sido atualmente. Ademais, a efetivação plena da regularização ainda é limitada, denotando que o as questões físicas têm sido melhor atendidas que a transformação da favela em bairro.

Através dos parâmetros aqui pré-estabelecidos, é possível reconhecer em ambas as intervenções analisadas que a participação popular se configurou como fundamental para que as implementações sejam consideradas bem sucedidas. Ademais os aspectos de promoção de favela em bairro e integração da mesma à malha urbana, tais como: provisão de novas habitações, integração destas com as existentes, destinação de áreas para implantação de espaços verdes e institucionais, integração das áreas vazias ao acesso viário e conexão de bordas são os pontos, em escala urbanística, mais

eficazes e, consequentemente, efetivos, uma vez que, são transformadores na vida dos moradores.

Em relação à comunidade de Paraisópolis, na escala do assentamento, observou-se que aspectos físicos e urbanos são os mais efetivos à população, desde a consolidação até às condições ambientais perpassando por infraestrutura urbana, oferta de equipamentos e relação com as pré-existências. Nas intervenções recorrentes no assentamento aquelas que merecem maior destaque são as voltadas para o tratamento das áreas de risco, uso de espaços intersticiais e tratamento de barreiras topográficas para integração do assentamento, promovendo áreas de uso público, além do tratamento das vias públicas, garantindo espaços acessíveis ao pedestre e ao veículo. Ademais, a preocupação com a implantação de equipamentos em espaços estratégicos configura-se como uma espécie de acupuntura urbana e tem se caracterizado como o grande promotor de produção do espaço, uma vez que, a partir desses focos de intervenção outras melhorias são irradiadas pela comunidade.

Na comunidade de Vila Nova Jaguaré, na escala do assentamento, pode-se observar que, assim como na comunidade de Paraisópolis, os aspectos físicos e urbanos ainda são os mais efetivos. O grande destaque é para o tratamento dos espaços públicos e dos equipamentos. Eles têm se manifestado como os mais eficazes na urbanização dessa comunidade.

Em relação à escala do conjunto, em ambos os casos, os elementos que caracterizam sua adaptação junto ao bairro, como consideração das pré-existências, promoção de uso misto criando espaços de trabalho e geração de renda, apresentam-se como os mais eficientes. Nessa dimensão, não foi indicada a efetividade em relação às escalas, uma vez que, esse parâmetro mostrou-se subjetivo para a análise do conjunto, pois não possibilitou indicar, nessas situações, se ocorreu mudança factual na vida dos moradores.

Em relação à escala do conjunto analisado dentro da comunidade de Paraisópolis, as intervenções mais eficazes são aquelas relacionadas à morfologia do conjunto e a

relação com as áreas externas, possibilitando integridade do conjunto com as pré-existências e gerando novas situações através do desenho do conjunto, tais como novas ruas e espaços de convívio.

Através da análise do conjunto em Vila Nova Jaguaré, observa-se que as soluções mais eficazes estão relacionadas à morfologia, especialmente aquelas ligadas aos espaços livres do conjunto, com áreas comuns acessíveis, garantindo legibilidade da circulação interna a partir da entrada.

Não obstante, os casos estudados apresentam padrão consolidado de ocupação e os projetos selecionados são capazes de integrar as comunidades à cidade em sua dimensão urbanística. Entretanto, no âmbito da escala do conjunto, a maioria dos projetos recorrentemente implantados nos projetos de urbanização se difere muito entre si, nem sempre contemplando os aspectos apontados, portanto, nem todos são capazes de atender com eficiência as necessidades da comunidade.

Dessa forma, a abordagem do tema centraliza-se na discussão da produção habitacional para promover urbanização *versus* a importância dos projetos de urbanização de favelas que valorizam as soluções integradas. Essa segunda, por sua vez, surge como alternativa, quando as intervenções não podem se ater apenas aos limites da área ocupada pela favela, incitando os projetos a considerarem a comunidade e o seu entorno.



Parte 5: | Considerações finais e conclusão: Ajustes espaciais, inclusão e desenvolvimento social



Historicamente, as favelas são territórios onde as ações Estatais são incompletas, sem efetivação dos direitos sociais, onde os investimentos são precários e as distâncias socioeconômicas são imensas. Entretanto, por ora, as favelas têm passado por um significativo processo de transformação, deixaram de ser apenas de uso meramente residencial para terem um uso e ocupação mais complexo, dotado de comércio e serviços, as moradias precárias deram lugar para construções em alvenaria e houve aumento significativo dos serviços de infraestrutura, surgimento e estruturação de um mercado imobiliário informal dentro das comunidades.

Na última década iniciou-se um novo período na política nacional, marcada por investimentos e avanços, onde as políticas buscaram entender as particularidades dos aglomerados subnormais, contraditoriamente à manutenção de equívocos recorrentes na história das políticas habitacionais.

Com a implementação do Estatuto da Cidade, em 2001, e criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi exposta a consciência sobre os direitos sociais e, no que cerne as camadas menos favorecidas, foram criados programas para atendimento da população de baixa renda e os projetos de urbanização de favelas ganharam maior destaque constituindo-se como importante peça na construção de cidades mais sustentáveis e democráticas. O Ministério das Cidades, PAC e PMCMV têm desempenhado um importante papel de capacitação e articulação institucional, buscando a aproximação entre a gestão urbana e habitacional uma vez que ambas são necessárias para construção da cidade. Os investimentos sofreram aumento significativo alcançando seus maiores patamares após 2010.

Todavia, como salientado por Denaldi (2003) para promover urbanização dos assentamentos precários ou evitar sua expansão é necessário ampliar o acesso ao mercado legal, restrito ainda hoje a uma minoria da população.

Ademais, vale ressaltar que, em relação aos estudos ligados às políticas públicas habitacionais ainda há dificuldade na comparação de dados, uma vez que existe diferença entre os dados disponibilizados pelos censos e pelos órgãos administrativos. De acordo com Marques e Saraiva (2003), as informações sobre favelas, em âmbito nacional, são provenientes de censos e os munícipios que fazem sua própria coleta utilizam-se de conceitos e métodos muito particulares para serem aplicados em outros municípios. Além disso, os próprios órgãos administrativos municipais, algumas vezes não reúnem todas as informações.

No tocante ao desempenho dos programas, estes, por sua vez, têm sido implantados baseados em uma diligência social consciente, isto é, levando em consideração a participação popular, integrando os moradores no processo de projeto e nas obras de intervenção. O quadro consensual entre governo e sociedade alimentado pela experiência dos moradores além de constituir importante ferramenta de intervenção, nutre a formulação de novas demandas para implementação. (BID, 2012)

Em relação aos aspectos sociais, físicos, arquitetônicos e urbanos, os programas apresentaram grandes avanços, uma vez que, esses são os principais aspectos na escala do assentamento e do conjunto, capazes de integrá-lo a malha urbana, promover a favela em bairro, através do gerenciamento de risco, dos programas de geração de trabalho e renda, da provisão de habitação, implantação de áreas de convívio, possibilitando acesso aos serviços e à infraestrutura urbana. Configurando-se como geradores de uma nova hipótese urbana.

Todavia, como enfatizado pelo BID (2012) apesar desses avanços, ainda são encontrados muitos problemas relacionados aos aspectos supracitados, tais como: mau uso do espaço coletivo; disposição inadequada do lixo pela população, embora tenham sido previstos pontos para coleta e abertura de vias capazes de receberem o fluxo dos caminhões de coleta; associado aos aspectos sociais, a universalização das políticas sociais, ainda que, contribuam democraticamente para inclusão social, não consideram

as diferenças existentes em cada comunidade, isto é, propostas específicas em um âmbito muito generalista.

Ademais, em muitos casos ainda falta ultrapassar os limites pontuais através da articulação dos projetos de intervenção e da integração da política habitacional de produção de novas moradias com a política urbana de promoção do acesso à terra urbanizada,

Referente à escala do conjunto, embora nas implementações atuais seja mais comum verificar a preocupação com a existência de programas mistos com comércio e oficinas, reconhecimento das experiências humanas e na interpretação das pré-existências, com o objetivo de criar elementos potenciais em uma perspectiva de transformação. Ainda existe uma produção nos moldes antigos de produção habitacional sem levar esses aspectos em consideração, ou seja, a pura produção quantitativa sem relação com qualidade, gerando espaços de moradia sem identidade e sem apropriação por parte dos moradores.

Embora nesse trabalho não tenhamos reduzido a análise até a escala do edifício ou da unidade habitacional, é comum encontrarmos unidades muito pequenas sem a possibilidade de expansão, edifícios pouco sustentáveis, resultado apenas de uma ordem orçamentária que justifica a redução dos parâmetros de qualidade dos projetos. Assim, a promoção dos concursos de arquitetura têm se destacado como forma de fomentar inovação e qualidade nos projetos de habitação de interesse social.

Na cidade de São Paulo, é comprovado um processo de consolidação urbanística dos assentamentos precários na configuração da cidade, frente à permanência das famílias nas comunidades, pelas características construtivas das casas, além da cobertura de infraestrutura e atendimento das redes.

Contraditoriamente frente aos investimentos nos programas de urbanização de favelas e demonstração de eficácia dos mesmos, a população favelada sofreu aumento nos últimos anos, fruto de uma política de esvaziamento de áreas centrais, marcando avanços e retrocessos na política habitacional. Ou seja, tem sido criado um conjunto jurídico institucional para regularização dos assentamentos sem correção dos geradores da sua lógica de formação.

Podemos destacar como ponto positivo do Plano Municipal de Habitação o estabelecimento de parâmetros e diretrizes de intervenção, possibilita maior qualidade dos projetos quando respeitadas as exigências, lembrando que a utilização das estratégias deve ser individual em função dos indicadores de cada comunidade.

Por fim, é importante salientar que as políticas públicas devem ser amplas, remetendo às experiências de exceção. Isto é, é imperativo que exista uma preponderância da condição urbana sobre a arquitetura, algo ainda muito difícil de ser colocado em prática no cotidiano nacional.

REFERÊNCIAS

Livros, Cartilhas e Teses:

ABUJAMRA, W. **A realidade sobre o problema da favela**. São Paulo: Bentivegna Editora, 1967.

ALFONSIN, B de M. **Direito à Moradia instrumento e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**, Rio de Janeiro,IPPUR/FASE, 1997.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. **Déficit Habitacional, famílias conviventes e condições de moradia.** In: II ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS. Rio de Janeiro, 2006.

AMARAL Jr., A, Org.; BURITY, J de A. **Organização social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social**. São Paulo: Annablume, 2006.

ARANTES, O B F D. **Urbanismo em Fim de Linha e Outros Estudos Sobre o Colapso da Modernização Arquitetônica**. São Paulo: EDUSP, 1998.

ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: RJ: Vozes, 2000.

ARRETCHE, M. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**. Espaço e debates, n. 31, p. n. c., 1990.

ARRETCHE, M. CORDEIRO B.S., FUSARO E, DIAS E. C., BITTAR M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap. (2012)

ASCHER, F., **Les nouveaux principes de l"urbanisme. La fin des villes n"est pas à l"ordre du jour.** Éditions de l"Aube, 2001.

AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol.22, nº4, out-dez 1988.

_____. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** In: Coleção Habitare – Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras – Uma avaliação das Políticas habitacionais no final do século XX, 2007.

BAUMAN, Z. ***Confiança e medo na cidade***. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2009.

BIDERMAN, C., GROSTEIN, D., MEYER, R.M.P., **São Paulo Metrópole**. Imprensa oficial São Paulo. São Paulo, 2004.

BOERI, S. BARONCELLI, L. **São Paulo Calling**. In: Habitação Social em São Paulo. Ed. Monolito, março de 2012.

BOLLAFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. Porto Alegre: Cadernos do DAFA. FAU UFRGS, 1976.

BONDUKI, N. **Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Origens da habitação social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.

_____. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida.** In: http://www.unmp.org.br. 2009.

BONDUKI, N. ROSSETTO, R. **O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão**. Revista Trimestral de Debate da FASE Proposta 116 - Habitação: uma questão política, p.33 – 38. São Paulo, 2008.

BOTEGA, L.R. **A Política Habitacional no Brasil (1930-1990)**. Periódico de Divulgação Científica da FALS. Março de 2008

BRAKARZ, J. **Cidades para todos: a experiência recente com programas de melhoramento de bairros**. Washington, DCBID 2002.

BRASIL, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRUM, M. S. **Cidade Alta – histórias e memórias da remoção e a construção do estigma de favela num conjunto habitacional**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

BUENO, L M de M. **Política habitacional e Favelas**. São Paulo, FAUUSP, 1998. Trabalho Programado.

_____. **Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização de favelas**, 2000. Tese de doutorado - FAUUSP, São Paulo.

_____. **Parâmetros para Urbanização de Favelas - Apresentação de Resultados da Pesquisa**. São Paulo, FAUUSP, 2000. Trabalho Programado.

_____. **O tratamento especial de fundos de vale em projetos de urbanização de assentamentos precários como estratégia de recuperação das águas urbanas.** PUC - Campinas, 2004.

BURDETT, R. SUDJIC, D. **The Endless City: The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society**. PHAIDON, 2011.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**. 2011.

CALDEIRA, T P do R. **Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. Edusp, SP, 1984.

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.

_____. **Balanço da Política Municipal de Habitação 2001-2003.** Instituto Pólis / PUC-SP, 2004

_____. **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.

CARMO, E. C. do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

CARVALHO, A. W. B. **A descentralização formal: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.

CARVALHO, A. W. B., FAGUNDES, A. C. A., CARMO R.R., FILHO G. B. R. **Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais**. R. B. estudos urbanos e regionais vol. 1 2 , nº 1, maio 2010.

CASTEL, R. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1995.

CASTELS, M. **A questão urbana.** Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1983.

CHOAY, F. **O Urbanismo, Utopias e Realidades**. Paris, 1965.

CITIES ALLIANCE. **Cities Alliance for Cities without slums: Urbanização de Favelas em Foco - Experiência de 6 cidades.** Washington D.C., 2008. 18

D'ALESSIO, P. **São Paulo: Cidade Espetáculo**. Ed. Dialeto. São Paulo, 2008.

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**. Instituto Friedrich Naumann, 1997.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese de Doutorado, FAUUSP, 2003.

_____. **Caracterização das favelas no âmbito dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).** In: SILVA, J. de S. (org). O que é favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

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.

Desafios das Megacidades: uma perspectiva dos stakeholders. Projeto de pesquisa realizado pela GlobeScan e MRC McLean Hazel. Patrocinado pela Siemens, 2007.

ENGELS, F. **El problema de la vivienda e las grandes ciudades.** Gustavo Gilli, Barcellona, 1964.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. EDUSP, São Paulo, 2002.

FERREIRA. J.S.W. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira".** In: Estudos Avançados. Vol.25, Nº 71, 2011.

_____ (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parametros de qualidade para implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FERREIRA M. P., MARQUES E. C. L., FUSARO E., MINUCI E. **Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional**. Centro de Estudos da Metrópole.

FILHO. N.A., PAULANI. L.M. **Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses de financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo**. In: Economia e Sociedade, Campinas, V. 20, Nº 42, 2011.

FIX, M. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. Boitempo. São Paulo, 2007.

FREITAS E. L. H. de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**/Eleusina Lavôr Holanda de Freitas. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, **Centro de Estatística e Informação. Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

FUNDAÇÃO IBGE. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais: Primeiros Resultados**. 2010.

FURTADO C. **Formação Econômica no Brasil**. Companhia Editora Nacional. 32º edição. São Paulo, 2003.

GONDIM L. M. P. **Favela, aglomerado subnormal, comunidade, ocupação, assentamento precário – diga lá, o que é, o que é?** In: SILVA, J. de S. (org). O que é favela, afinal? Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

GUATTARI, F. **Espaço e poder: a criação de territórios na cidade**. Espaços e Debates, nº16, 1985.

GUERRA, A. J. T., CUNHA, S. B. da (orgs.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Ed. Bertrand Brasil. São Paulo, 2011.

HABITAT. **United Nations Centre for Human Settlements. An urbanizing world: global report on human settlements**, 1996. Great Britain: Oxford University Press, 1996.

HARVEY, D. **Condição Pós Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Edições Loyola. São Paulo, 1992.

_____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. **Espaços de Esperança**. Edições Loyola. São Paulo, 2004.

HEIDEGGER, M. **Construir, habitar, pensar.** Revista Kolbie. Bilbao, 1983.

IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**, 2011.

Informal toolbox: slumlab Paraisópolis: **Oficina de idéias**. **Urbanização de favela**. São Paulo, SEHAB, 2008.

JAMESON, F. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. Ática. São Paulo, 1997.

KLEIMAN, M. **Constituição de uma metodologia de avaliação do impacto das redes de infraestrutura 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, FAUUSP, 1998. Trabalho programado.

KOWARICK, L A. **Espoliação Urbana**. Editora Paz e Terra. São Paulo, 1974.

_____. **A lógica da desordem** in CAMARGO, C.P.F.C. São Paulo, 1975: crescimento e pobreza. São Paulo, Loyola, 1976.

_____. **Vulnerabilidade Socioeconômica: Estados Unidos, França e Brasil**. In: XXV Encontro da Anpocs, Mimeo, 2001.

_____. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

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.

LEITE, R. P. **Contra-usos da cidade: lugar e espaço público na experiência urbana contemporânea.** Editora da Unicamp. Campinas, SP, 2007.

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.

_____. **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, 1998.

_____. **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, 2000.

_____. **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.

MARQUES E. (COORD.), GOMES S., GONÇALVES R. TOLEDO D., MOYA E., CAZZOLATO D., FERREIRA M. P. **Assentamentos precários em um Brasil Urbano**. Secretaria Nacional de Habitação /
Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap. (2007)

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.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / SNH. **Politica Nacional de Habitação**. Caderno MCidades 4, Brasilia, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES / SNH. ANCONA, A. L. **Caracterização dos assentamentos precários e tipologias de intervenção**. Nota técnica 02/2008. MCidades. Brasília: Contrato Administrativo 02/2007.

MORETTI, R de S. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração**. São Paulo: IPT, 1997.

NAKANO A. K. **Planejamento e necessidade habitacional. São Paulo. 2010.** Disponível in: http://www.abep.nepo.unicamp.br

OLIVEIRA, F. **Crítica de razão dualista.** CEBRAP. São Paulo, março de 2006. Nº 01, Brasiliense, out. 1972.

_____. **O vício da virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. Novos Estudos, CEBRAP. São Paulo, março de 2006. Nº 74.

Plano Nacional de Habitação. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades. 2009.

Prefeitura do Município de São Paulo. **Habitação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão**. Prefeitura do Município de São Paulo, Cities Alliance – São Paulo, Janeiro Projetos Urbanos, 2008.

_____. **Urbanização de Favelas: A Experiência de São Paulo**. São Paulo: Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2008.

_____. **PMH 2009 – 2024**. Habisp, 2011.
_____. **PMH Vol. 1.** Habisp, 2012.
_____. **PMH Vol. 2.** Habisp, 2012

RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

RODRIGUES, A M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo. Contexto: 2001.

ROUSSEAU, J.J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens, in Contrato social e outros escritos**. Cultrix. São Paulo, 1995.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas** / Luciana de Oliveira Royer – São Paulo: USP / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 654, julho de 1999.

SACHS, C. **São Paulo: Políticas públicas e habitação popular.** Edusp. São Paulo, 1999.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. Hucitec, São Paulo, 1999.

_____. **O espaço do cidadão**. Studio Nobel, São Paulo, 2000.

_____. **O espaço dividido**. Edusp. São Paulo, 2004.

SARMENTO. G. **Direito à habitação adequada: o desafio da efetividade e o discurso no judiciário**. 2012. Disponível in: http://www.georgesarmento.com.br/

SAULE Jr, N.; CARDOSO, P. de M. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 160.

SENNETT, Richard**. Vida urbana e identidad personal: lós usos da desordem**. Penísula. Barcelona, 1975.

SIMONSEN, Mário H. **Instabilidade macroeconômica e financiamento habitacional.** Habitação e Poupança, São Paulo, ABECIP, dez 1991.

TORRES, H. **A fronteira urbana.** In: MARQUES, E; TORRES, H (orgs.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade social. São Paulo: SENAC, 2005.

TORRES, H.; Marques, E.. FERREIRA, M. P., BITAR, S. **Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo**. São Paulo, USP, Estudos Avançados, 2003.

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 Pontifice Universidade Católica, Campinas.

UNCHS (Habitat). **An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

_____. The future of human settlements: good policy can make a difference. Istanbul, A/CONF. 165/7, 1996b.

_____. An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996. Oxford: Oxford University Press, 1996c.

_____. **State of the World's Cities 2001**. Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements. 2001.

VALLADARES, L do P. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 1978.

VERÁS, M P B. **Enigmas da gestão da cidade mundial de São Paulo: políticas urbanas entre o local e o global.** In: SOUZA, M A A et al. (org) Metrópole e Globalização: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo. Ed. Cedesp, 1999.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

_____. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. 2006. Disponível in: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html

_____. **Um plano diretor para o centro**. São Paulo. 1995. Disponível in: http://www.flaviovillaca.arq.br/artigos01_a_p1.html

Revistas:

FASSIN, D. **Exclusion, underclass, marginalidad: figures contemporaines de La pauvrete urbaine em France, aux États-Units ET em Amérique Latine.** Revue Française de sociologie, XXVII, 1992.

MARCELINO, E V; NUNES, L H; KOBIYAMA, M. **Mapeamento de risco de desastres naturais do Estado de Santa Catarina.** CAMINHOS DE GEOGRAFIA - revista on line. In: http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html. ISSN 1678-6343

MARICATO, E. **É preciso repensar o modelo.** Revista AU - ano 24 n° 186 - set 2009 (pag. 62 - 64).

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. Revista Perspectiva. São Paulo, v.14, n.º04, Fundação SEADE, dez. 2000.

_____. **Habitat II: Polêmicas e controvérsias. Revista Espaços e Debates**. São Paulo, n.º 39, Ano XVI, 1996b. p.116 –119.

_____. **O ministério das cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados.** Revista AU - edição 156, 2007.

MARQUES, E; TORRES, H & SARAIVA, C. **Favelas no município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos, Vol. 5, Nº 1, 2003.

MARQUES, E. C. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARQUES, R. M. e MENDES, A. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula**.
Revista Katálysis. Florianópolis, v.10, n.1, p.15-23, jan/jun 2007.

MELO, M. A. **Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitaçã**o. Espaço & Debates, n.24, 1988, p.75-85.

NASCIMENTO D. M., BRAGA R. C. de Q. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?** Risco. Revista de arquitetura e urbanismo. EESC – USP. 2009.

PATTO M. H. S. **Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres**. ESTUDOS AVANÇADOS 13 (35), 1999

Prefeitura do Município de São Paulo: **Cidade e Oportunidade**. (pag. 72 – 75). Revista AU – ano 22 n°161 – ago. 2007

Revista AU - ano 24 n° 187 - out 2009: **A integração da favela é desejada pela cidade?** (pag. 16 - 17).

ROLNIK, R. **Regularização urbanística e exclusão territorial**. Revista Polis n°32. São Paulo, 1999.

SEGRE, R. **Urbanidad Subjetiva: La regeneracion de lãs favelas en Rio de Janeiro**. Arquitectura Viva, 1999.

SOUCHAUD S., FUSCO W. **População e ocupação do espaço: o papel das migrações no Brasil.** REDES 17, 2 (2012) p. 5-17.

TIBULO C., CARLI V., DULLIUS A. I. S. Evolução Populacional no Brasil: Uma visão demográfica. Scientia Plena. Vol. 8. Nº 4. 2012.

TORRES, H.; MARQUES, E.. **Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal**. Revista Brasileira de estudos urbanos, 2001.

VIGLIECCA H. **Intervenção transformará megafavelas em bairro**. Revista Projeto Design - n° 348 - fev 2009. (pag. 100)

Legislação Consultada

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais

da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 11 de 19 de maio de 2004.

_____. Instrução Normativa nº 06 de 10 de fevereiro de 2009. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. Resolução nº 93 de 28 de abril de 2004.

_____. Resolução nº 94 de 02 de junho de 2004.

_____. Resolução nº 111 de 09 de janeiro de 2007.

_____. Resolução nº 121 de 09 de janeiro de 2008.

_____. Resolução nº 131 de 23 de julho de 2008.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.776, de 19 de dezembro de 1979.
_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Sítios:

http://www.prefeitura.sp.gov.br
http://www.onu-brasil.org.br
http://www.brasil.gov.br/pac
http://www.cidades.gov.br/
http://www.urbal.com/es/reader/EspacioRegional.pdf - CEPAL (2004)
http://www.ibge.gov.br/
http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes