RENATA DA SILVA OLIVEIRA

O acesso à arquitetura e à cidade na produção estatal de habitação popular em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP de 2005 a 2012

São Carlos

2016

RENATA DA SILVA OLIVEIRA

O acesso à arquitetura e à cidade na produção estatal de habitação popular em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP de 2005 a 2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como requisito à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo

Orientadora: Profa. Dra. Eulalia Portela Negrelos

Versão corrigida.

São Carlos

2016

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

O48o

Oliveira, Renata da Silva
O acesso à arquitetura e à cidade na produção estatal de habitação popular em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP de 2005 a 2012 / Renata da Silva Oliveira; orientadora Eulalia Portela Negrelos. São Carlos, 2016.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2016.

1. conjuntos habitacionais populares. 2. acesso à arquitetura. 3. acesso à cidade. 4. cultura técnica. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): Arquiteta e Urbanista **Renata da Silva Oliveira**

Título da dissertação: **"O acesso à arquitetura e à cidade na produção estatal de habitação popular em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP de 2005 a 2012"**

Data da defesa: **07/04/2016**

Comissão Julgadora:	Resultado:
Profa. Dra. Eulalia Portela Negrelos (Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)	Aprovada
Prof. Dr. João Marcos de Almeida Lopes (Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)	aprovada
Profa. Dra. Nilce Cristina Aravecchia Botas (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP)	APROVADA.

Coordenadora e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Profa. Dra. **Cibele Saliba Rizek.**

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço aos gestores públicos, aos moradores de conjuntos habitacionais, e aos arquitetos e engenheiros entrevistados ao longo da pesquisa, cuja contribuição para este trabalho é imensurável. Em especial, agradeço pela abertura, disposição, cordialidade e material fornecido pelos técnicos da URBEL-BH, da HABI/SEHAB-SP e da COHAB-SP.

Sem palavras para agradecer suficientemente à Eulalia, me limito a dizer "muito obrigada!", pela orientação preciosa e dedicada, pela amizade carinhosa e compreensiva, pela inspiração, e por nunca deixar faltar bom humor nestes três anos de Mestrado.

Também não conseguiria expressar de forma justa o quanto sou grata aos meus pais, Marli e José Tarcísio, por mais esta oportunidade, por sempre me apontarem este caminho certeiro, pelas palavras de estímulo primordiais nos momentos de desânimo, pelo apoio permanente, e pelo exemplo.

Aos meus irmãos, Tarcisinho, Luciana e Daniela, e à minha avó Maria, agradeço pela presença na fase mais difícil do trabalho, tornando-a muito mais confortável, pelo apoio, compreensão e preocupação comigo.

Agradeço pelo incentivo fortificante de meus amados amigos: as "meninas" de BH – inabalável amizade – maiores agradecimentos à Camilinha, pela sua fundamental presença em minha distância; os amigos de Sanca: do IAU – companheiros de disciplinas, de cafés e de pesquisas – especialmente as muito queridas Amandinha, Jana e Jéssika; Ju, Lívia, Lore e Mimi, de um Feliz cotidiano compartilhado.

Do Aglomerado Morro das Pedras/BH, agradeço pelo suporte dado à viabilização do trabalho de campo e pelas conversas amigáveis e tão enriquecedoras que me proporcionaram Wanja Filgueiras, técnica social da URBEL, e Mário César Souza, morador da AR03.

Meus agradecimentos aos professores João Marcos Lopes e Nilce Aravecchia, da banca de qualificação, pela avaliação comprometida de meu trabalho, pelas críticas construtivas e questões colocadas.

À FAPESP, agradeço pelo apoio financeiro, imprescindível.

RESUMO

OLIVEIRA, R. S. **O acesso à arquitetura e à cidade na produção estatal de habitação popular em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP de 2005 a 2012**. Dissertação (Mestrado) **-** Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2016.

No período de 2005 a 2012, os programas de urbanização de favelas do Município de São Paulo promoveram conjuntos habitacionais populares com qualidade arquitetônica e urbanística. Por outro lado, a produção habitacional recente, atribuída ao setor privado, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tal como a produção pública em favelas de Belo Horizonte, perpetuam uma trajetória de produção em que a habitação popular é tida como um produto de baixa qualidade, padronizado e segregado. Buscando vislumbrar possibilidades de superação desse impasse, esta dissertação compreende um estudo sobre a produção de habitação popular pelos programas de urbanização de favelas e pelo PMCMV, nos dois municípios citados, com ênfase na abordagem dos projetos habitacionais e na atuação do profissional arquiteto e urbanista na gestão pública. Como resultado, o trabalho caracteriza e interpreta a "boa arquitetura" dos conjuntos habitacionais populares de São Paulo, bem como identifica fatores determinantes e entraves à produção de habitação popular pelo Estado com acesso à arquitetura e à cidade.

Palavras-chave: conjuntos habitacionais populares; acesso à arquitetura; acesso à cidade; cultura técnica.

ABSTRACT

OLIVEIRA, R. S. **The access to architecture and to the city in the popular housing production in Belo Horizonte/MG and São Paulo/SP between 2005 and 2012**. Dissertation (Master's Degree) **-** Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

During the period from 2005 to 2012, the slum upgrading programs in São Paulo promoted popular housing with architectural and urbanistic quality. On the other hand, the recent housing production, attributed to the private sector under the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), as the public production in Belo Horizonte slums, perpetuates a history of production in which the housing is seen as a product of low quality, standardized and segregated. Seeking possibilities to overcome this impasse, this dissertation includes a study about the popular housing production by slums upgrading and MCMV programs, in the two mentioned cities, emphasizing the project approach and the professional architect and urbanist performance in public administration. As a result, this work interprets the "good architecture" of the slum production in São Paulo, and identifies some determinants and barriers to the public housing production with access to architecture and to the city.

Keywords: housing; access to architecture; access to the city; technical culture.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**

1. CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES E ALGUMAS QUESTÕES ARTICULADAS **14**

1.1 Origens internacionais 14

1.2 Origens no Brasil 17

1.3 É longe!" – o problema da terra e a construção da cidade 23

1.4 O outro lado da política habitacional brasileira 25

1.5 Outros discursos, outras práticas, outras perspectivas (?) – habitação e participação 26

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS EM BELO HORIZONTE E SÃO PAULO DE 2005 A 2012: URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA **34**

2.1 Políticas habitacionais federais nos anos 2000 34

2.1.1 Reestruturação político-institucional 35

2.1.2 O PAC e a urbanização de favelas 40

2.1.3 A expansão do mercado imobiliário 44

2.1.4 O Programa Minha Casa Minha Vida e o empresariamento da política habitacional 45

2.2 Política habitacional em Belo Horizonte de 2005 a 2012 50

2.2.1 Caracterização geral 50

2.2.2 A Política Municipal de Habitação 54

2.2.3 Urbanização de favelas 58

2.2.4 O PMCMV em Belo Horizonte 67

2.2.5 Síntese dos programas habitacionais 75

2.3 Política habitacional em São Paulo de 2005 a 2012 81

2.3.1 Caracterização geral 81

2.3.2 A Política Municipal de Habitação 85

2.3.3 Urbanização de favelas 97

2.3.4 O PMCMV em São Paulo 105

2.3.5 Síntese dos programas habitacionais 110

3. CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES **117**

3.1 Conjuntos habitacionais em favelas 119

3.1.1 Paraisópolis – Condomínio F 119

3.1.2 Aglomerado Morro das Pedras – AR03 137
3.1.3 Conjuntos habitacionais em favelas: Belo Horizonte e São Paulo.....159
3.2 Conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida 169
3.2.1 Conjunto Teotônio Vilela II – Piracicaba.....169
3.2.2 Conjunto Jardim Vitória II 186
3.2.3 Conjuntos habitacionais do PMCMV: Belo Horizonte e São Paulo 208
3.3 Conjuntos habitacionais em favelas e do PMCMV.....213
CONCLUSÕES 218
REFERÊNCIAS 224
APÊNDICES.....233
APÊNDICE A – Listas de gestores entrevistados.....234
APÊNDICE B – Conjuntos habitacionais da SEHAB e COHAB-SP de 2005 a 2012 235
APÊNDICE C – Quadro de entrevistados nos estudos de casos.....240
ANEXOS 241
ANEXO A – Organogramas URBEL 242
ANEXO B – Empreendimentos MCMV/FAR em Belo Horizonte (31mar2015) 244
ANEXO C – Mapa dos conjuntos habitacionais de Belo Horizonte (setembro 2011) 246
ANEXO D – Organograma SEHAB 247
ANEXO E - Regiões administrativas da SEHAB e Subprefeituras do Município de São Paulo (2005 a 2012) 248
ANEXO F – Organograma COHAB-SP (Agosto de 2011) 249

INTRODUÇÃO

Este trabalho originou-se de nosso questionamento sobre as possibilidades da produção habitacional pelo Estado garantir o acesso à arquitetura e à cidade à população de baixa renda.

O **acesso à arquitetura** é entendido nesta dissertação como a oportunidade dos segmentos sociais de baixo poder aquisitivo contarem com um conhecimento técnico de arquitetura na conformação dos espaços de suas habitações. Como o objeto desta pesquisa é a produção de habitação popular pelo Estado, especificamente os **conjuntos habitacionais populares**, associamos o termo "acesso à arquitetura" ao projeto arquitetônico e urbanístico que compreende a habitação primordialmente enquanto valor de uso.

O **acesso à cidade** se entende aqui como a inserção da habitação na malha urbana consolidada, possibilitando a seus moradores a acessibilidade a postos de trabalho, transporte público, equipamentos, espaços de lazer e cultura, comércio e serviços e às redes e serviços urbanos.

Partindo da crítica ao modelo habitacional predominante promovido pelo poder público para a população de baixa renda no tempo presente, por aprofundar as características de periférico, padronizado e descontextualizado, materializando-se nos conjuntos habitacionais do programa do governo federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV); encontramos nos projetos de conjuntos habitacionais populares do Município de São Paulo uma perspectiva de pesquisa, ao vislumbrar em sua concepção e práticas amplas possibilidades de análise que focalizassem a superação daquele modelo. Esses projetos, reconhecidos como "boa arquitetura"[1] por revistas, premiações, bienais de arquitetura e discursos, foram viabilizados pelos processos de "urbanização de favelas" desenvolvidos pela Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB/ HABI) nas gestões Serra/Kassab (2005 a 2012).

Nesse mesmo período, em Belo Horizonte, foi implementado também um grande programa de urbanização de favelas, o Programa Vila Viva, que promoveu conjuntos de reassentamento com a mesma solução habitacional padronizada e descontextualizada que criticávamos.

Chegamos, assim, à proposta deste trabalho: analisar as políticas públicas federais, particularmente o PMCMV, e municipais de produção de habitação para famílias de baixa

[1] O termo "boa arquitetura" é recorrente no discurso de Elisabete França, arquiteta e urbanista, superintendente de habitação popular (HABI/SEHAB-SP) no período de 2005 a 2012, para se referir aos projetos habitacionais promovidos pelos programas de urbanização de favelas sob a sua administração.

renda, com ênfase nas possibilidades de proporcionar acesso à cidade e à arquitetura, através de um estudo comparado de programas habitacionais de São Paulo e Belo Horizonte no período de 2005 a 2012.

Objetivávamos, em suma, caracterizar e interpretar a produção de habitação popular de Belo Horizonte e São Paulo no período de 2005 a 2012, buscando, especialmente, desvendar os fatores decisivos para a diversificação dos projetos na produção em favelas de São Paulo, bem como compreender as determinações e entraves da produção estatal de habitação popular com acesso à arquitetura e à cidade.

Um fator fundamental para a delimitação do recorte temporal da pesquisa (2005 a 2012) foi o fato de ser caracterizado como um período em que houve considerável volume de recursos públicos federais aplicados em habitação, tanto na área de provisão, como de intervenção em assentamentos precários, e que, por conseguinte, gerou uma produção em grande escala de habitação e cidade.

Tomando como hipótese que a "boa arquitetura" implementada na produção de habitação popular em favelas de São Paulo no período de 2005 a 2012 foi determinada pela atuação de gestores arquitetos e urbanistas na SEHAB/HABI, este trabalho adota dois eixos principais de abordagem: i) as políticas habitacionais e a atuação do arquiteto e urbanista na gestão pública, configurando a cultura técnica; ii) os projetos arquitetônicos e urbanísticos e a inserção urbana dos conjuntos habitacionais dos programas de urbanização de favelas e do PMCMV.

Logo, esta dissertação se estrutura em três capítulos.

O primeiro capítulo – "Conjuntos habitacionais populares e algumas questões articuladas" – introduz questões fundamentais na discussão da produção de habitação popular pelo Estado, que condicionam sua arquitetura, suas condições urbanísticas e sua localização na cidade. Tomando como ponto de partida a origem da noção e da forma **conjunto habitacional popular**, enquanto alternativa promovida pelo poder público para abrigar as classes de menor poder aquisitivo, traçamos o caminho pelo qual esse modelo se conformou ao longo da história e apresentamos discursos e práticas que propõem o rompimento com as formas tradicionais de sua concepção e produção.

No segundo capítulo – "Políticas habitacionais em Belo Horizonte e São Paulo de 2005 a 2012: urbanização de favelas e Programa Minha Casa Minha Vida", o item 1 relaciona os principais marcos da política habitacional brasileira nos anos 2000, particularmente nos governos de Lula (2003-2010). Os itens 2 e 3 abarcam análises das políticas de habitação

popular em São Paulo e Belo Horizonte, com ênfase nos programas de Urbanização de Favelas e no Programa Minha Casa Minha Vida, expondo o ponto de vista dos gestores públicos, sobretudo profissionais arquitetos e urbanistas, atuantes nos órgãos habitacionais no período estudado.

O terceiro capítulo – "Conjuntos Habitacionais Populares", por fim, tem o propósito de ilustrar a produção habitacional estatal do período de 2005 a 2012 em Belo Horizonte e São Paulo por meio de estudos de casos, constituídos por um conjunto habitacional do Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo – o Condomínio F de Paraisópolis; um conjunto do Programa Vila Viva em Belo Horizonte – a AR03 do Aglomerado Morro das Pedras; um empreendimento do PMCMV em cada uma dessas cidades – o Conjunto Piracicaba, em São Paulo, e o Conjunto Jardim Vitória II, em Belo Horizonte. Analisamos essa produção sob o viés do acesso à arquitetura e à cidade e efetuamos uma breve análise comparativa de forma a discutir os entraves do projeto de habitação popular com qualidade arquitetônica e urbanística e de sua inserção urbana adequada.

>>>>>>><<<<<<<

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas para captar o ponto de vista dos gestores, moradores, arquitetos e urbanistas e outros atores das políticas e dos conjuntos habitacionais analisados, sendo seus conteúdos concedidos pelos entrevistados para a utilização neste trabalho. Os trechos de entrevistas expostos ao longo deste texto foram transcritos pela autora buscando preservar a oralidade. Para este exemplar final da dissertação, realizamos pequenos ajustes em algumas transcrições, de forma a omitir o tom coloquial – como repetições e vícios de linguagem, quando prejudicial ao entendimento claro do conteúdo. A autoria das falas somente foi revelada quando houve permissão do entrevistado.

1. CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES E ALGUMAS QUESTÕES ARTICULADAS

Neste capítulo, partimos da identificação da origem da noção e da forma conjunto habitacional popular, enquanto alternativa promovida pelo poder público para abrigar as classes de menor poder aquisitivo, para então traçarmos como esse modelo se conformou ao longo da história. Sem pretensões de encerrar as questões aqui levantadas, são identificados os principais entraves ao desenvolvimento de processos de projeto de habitação popular com universalização do atendimento com qualidade urbanística e arquitetônica: o "nó" da terra urbana – patrimonialista, jurídico e sociopolítico - e a função econômica que a produção de habitação desempenha, com privilégio para sua visão como valor de troca. Para contribuir nesse questionamento, são apresentados discursos e práticas que propõem o rompimento com as formas tradicionais de concepção e produção do conjunto habitacional popular.

1.1 Origens internacionais

Na Europa Ocidental, o problema habitacional se aprofundou a partir da industrialização, quando, no período de um século, grande parte da população do campo migrou para as cidades, formando, no século XIX, uma multidão de trabalhadores superexplorados morando em bairros e cortiços precários (TEIGE, 1973). Propondo combater tal situação latente, no princípio do século XX, a arquitetura moderna tornou a habitação do trabalhador um dos seus principais campos de atuação. Articulado e difundido ao longo do CIAM[2] (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - 1928-1960), o ideário da arquitetura moderna sobre a habitação do trabalhador já se manifestava em formulações utópicas[3] e reais precedentes, a constar, aquelas implementadas pelos países de regime social-democrata europeu no período entre guerras, Alemanha, Holanda e Áustria. Foram essas as intervenções pioneiras em produção de habitação em massa, dominadas em grande extensão pelas vanguardas, que tornaram possíveis experimentações em torno da produção em série e industrial da habitação e

[2] O termo se refere tanto à organização como à série de dez congressos que ocorreram em diferentes países de 1928 a 1960, reunindo principalmente arquitetos centro europeus, com o propósito de promover a arquitetura moderna de forma a conquistar o suporte das autoridades estatais e da opinião pública. (MUNFORD, 2000)

[3] Como exemplos das mencionadas formulações estão os modelos urbanos propostos pelos socialistas utópicos no século XIX, como Robert Owen e Charles Fourier, em resposta à mesma situação humana latente desde a aparição da industrialização.

de uma nova concepção de cidade. Nos *siedlungen,* por exemplo*,* bairros residenciais periféricos da Alemanha no início dos anos 1920, no lugar do bloco de apartamentos construído em volta de um pátio, foram implementados blocos laminares de no máximo cinco pavimentos em meio a grandes áreas verdes. Tudo indica que nessas primeiras experiências, resultantes da atuação de vanguardas da arquitetura junto ao poder público, estejam as raízes do que se afirma hoje como conjunto habitacional, embora as características originais não sejam tão facilmente perceptíveis.

Figura 1 - Britz-Siedlung - Bruno Taut e Martin Wagner
Fonte: http://www.modernes-berlin.de/republik/hufeisend.htm, acesso em 25.02.2016

Apesar da suposta homogeneidade do movimento moderno, o CIAM significou um esforço de reunir tendências variadas em uma mesma linha, tendo grande influência as formulações de Le Corbusier e Walter Gropius[4]. Principalmente em sua fase inicial, que abrangeu o I CIAM (La Sarraz/Suíça), o II (Frankfurt) e o III (Bruxelas)[5], a questão da habitação em massa obteve centralidade, com os arquitetos modernos propondo novos modelos arquitetônicos e urbanísticos para resolver a dualidade do problema habitacional: fornecer quantidade com qualidade. Enquanto a questão da quantidade foi respondida com métodos produtivos racionais, como a pré-fabricação e a reprodução do tipo, a qualidade vinculava-se à promoção de um modo de vida saudável, em oposição à insalubridade dos cortiços. Nessa perspectiva, foi propagado um padrão de ocupação do espaço urbano, simplificadamente, composto, à maneira dos *siedlungen*, por blocos habitacionais implantados em amplos espaços livres de uso coletivo, de lazer, esportes e parques, com um número reduzido de ruas, estas situadas

[4] Sem reduzir a arquitetura moderna às concepções de Le Corbusier (1887-1965) e Gropius (1883-1969), foi dado um maior enfoque neste texto aos dois arquitetos pela importância fundamental que tiveram, tanto por seus projetos, quanto pelos trabalhos teóricos na concepção da habitação moderna.
[5] I CIAM – abertura (1928), II CIAM – Habitação para o mínimo padrão de vida (1929), III CIAM – Métodos construtivos racionais (1930).

perpendiculares aos edifícios, rejeitando a tradicional "rua-corredor" (LE CORBUSIER, 1973, p.240).

Entre as principais investigações e inovações do movimento moderno está o edifício habitacional, cuja altura - alto, médio, ou baixo, que melhor corresponderia a uma nova forma de morar para os trabalhadores, foi discutida no III CIAM. Os edifícios altos (com 10 a 12 pavimentos), reunindo uma série de habitações mínimas ao longo de ruas internas, com serviços domésticos organizados em instalações centralizadas comuns (como cozinha, lavanderia, etc.), eram tidos, principalmente por Gropius, como a forma mais adequada de habitação do trabalhador para aquela época (GROPIUS, 1973). Nessa mesma linha, estava o conceito de *unité d'habitation*, que Le Corbusier tornou mais preciso após a Segunda Guerra, sendo concretizado em Marselha entre 1947 e 1952, mesmo período em que foi implantado o Conjunto Pedregulho no Rio de Janeiro, projeto de Affonso Eduardo Reidy, ambos propondo a associação entre habitação e serviços coletivos.

Figura 2 - Perspectiva de áreas livres entre blocos de dez pavimentos - Walter Gropius
Fonte: AYMONINO, 1973

Figura 3 - *Unité d'Habitation* de Marseille – Le Corbusier
Fonte:http://www.urbipedia.org/index.php?title=Archivo:Le_Corbusier.Unidad_habitacional.2.jpg, acesso em 28.11.2014

Com suas pretensões de controle social, mas, ao mesmo tempo, de caráter igualitarista, a arquitetura moderna se associou à agenda social dos Estados, tanto em regimes de "bem estar" na reconstrução do pós-guerra, como ditatoriais. Desse modo, as ideias dos CIAMs aqui retratados influenciaram iniciativas habitacionais na Europa, que, por volta dos anos 1950, foram transplantadas para a Inglaterra e Estados Unidos, resultando em numerosos conjuntos habitacionais públicos com edifícios altos. Um desses recebeu especial atenção, o conjunto habitacional Pruitt-Igoe em St. Louis (EUA) que, segundo relatos correntes, em razão dos profundos problemas de violência e degradação de que fora palco, foi implodido em 1976. O

propalado fracasso do Pruitt-Igoe em muitas circunstâncias, mas principalmente pelos discursos pós-modernos, foi atribuído à arquitetura moderna, contribuindo para a estigmatização dos conjuntos de edifícios altos (de 10 a 12 pavimentos) enquanto alternativa habitacional para a população de baixa renda. Não apenas em função disso, todavia, foi justamente a produção de edifícios médios (de 3 a 5 pavimentos), muito criticada nos CIAMs, a predominantemente empregada na maioria dos países nos projetos de habitação em massa, inclusive no Brasil (AYMONINO, 1973).

A produção massiva de habitação, para além do atendimento a necessidades de moradia, concilia interesses políticos e de acumulação de capital em todas as suas escalas. Dessa maneira, em geral, dos pressupostos do movimento moderno, somente se realizou o que era oferecido como vantagem econômica para a construção: a redução da forma à montagem de células habitacionais mínimas, a massificação enquanto conjuntos com grande quantidade de unidades e a estandardização dos componentes tipológicos e construtivos. Servindo também a fins políticos, a arquitetura moderna, mesmo em sua forma reduzida, cumpre seu papel ideológico como exemplo de organização, de higiene e moralidade, em contraposição aos assentamentos precários dos países subdesenvolvidos (LÓPEZ, 1992).

Figura 4 – Influência do modelo de *Unité* d'Habitation de Le Corbusier: Os superblocos - Comunidade 2 de Dezembro (23 de Janeiro), Caracas (1963) – TABO (Taller de Arquitectura del Banco Obrero)
Fonte: http://canopycanopycanopy.com/contents/the_city_that_built_itself, acesso em 30.01.2014

1.2 Origens no Brasil

Em paralelo à discussão e difusão da arquitetura moderna no cenário internacional, no Brasil, foram criadas as condições políticas e econômicas que originaram o conjunto habitacional

popular. A partir de 1930, na Era Vargas (1930 a 1964)[6], o Estado assumiu a habitação como uma questão social, passando a intervir de forma sistemática em sua produção e comercialização, como componente de um projeto nacional-desenvolvimentista. No período anterior, referente à República Velha (1889-1930), coincidente com o desenvolvimento do capitalismo e com a criação do mercado de trabalho livre no país, a iniciativa privada era encarregada de prover precariamente moradias aos operários e às custas dessa atividade enriquecer, sendo o aluguel a forma predominante de acesso.[7] Em um cenário de crescimento dos grandes centros urbanos do país, as pressões sociais e empresariais tornaram a intervenção do Estado na produção de habitação social necessária por vários motivos. Primeiro, a fim de, com efeito, garantir condições básicas de reprodução da força de trabalho; segundo, a necessidade de legitimação do regime autoritário do Estado Novo junto aos trabalhadores; terceiro, e acima de tudo, como parte de uma estratégia para a incorporação do setor da construção civil como cadeia, em um projeto de Estado nacional-desenvolvimentista (NEGRELOS, 2014).

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram os órgãos públicos responsáveis por produzir, através de suas Carteiras Prediais, podemos assim dizer, os primeiros conjuntos habitacionais "populares" brasileiros, a partir de 1937, e de forma significativa nos anos 1940, como forma de inversão dos fundos de reserva da Previdência Social, então operada de forma autárquica pelos institutos vinculados a categorias profissionais. No setor da habitação, os Institutos atuavam em "quatro planos de aplicação dos fundos previdenciários" (BONDUKI, 2014, vol.1, p.144), os planos A, B, C e D, desenvolvidos inicialmente pelo IAPI. O Plano A, particularmente, destinava-se à venda e à locação de unidades habitacionais aos trabalhadores, considerando que o aluguel, além de alternativa importante para garantir o acesso à moradia, permitia a manutenção do parque imobiliário pelos institutos (NEGRELOS, no prelo).

Em departamentos técnicos dos IAPs, os arquitetos e engenheiros realizavam investigações e propostas para a produção massiva de habitação social, recebendo notável influência dos pressupostos do movimento moderno europeu (BONDUKI, 1998). Cada IAP, correspondente a uma categoria profissional (IAPI, IAPB, IAPC, IAPETC, entre os mais presentes na produção habitacional), apresentou um padrão diferenciado de produção e de localização dos

[6] Apesar de o último governo de Getúlio Vargas se encerrar em 1954, BONDUKI (2014) considera a Era Vargas o período que se inicia com a "Revolução de 1930" e finaliza com o golpe militar (1964), quando é extinta a política habitacional que vinha sendo desenvolvida através do "sistema" IAP/FCP.
[7] Para uma ampla análise sobre o período, ver os trabalhos de BONDUKI (1998; 2014).

conjuntos, conforme as possibilidades financeiras e peculiaridades de cada órgão (BONDUKI, 2014; FERRARI, 2013).

Apesar da grande diversidade de tipologias habitacionais implementadas, duas foram predominantes, as quais se perpetuaram ao longo de nossa história como as principais soluções de habitação social: as casas isoladas no lote ou geminadas em renque com ocupação extensiva do território (tipologia unifamilar horizontal) e os edifícios de apartamentos liberando o solo para amplas áreas comuns (tipologia multifamiliar vertical) (FERRARI; NEGRELOS, 2013). Neste trabalho, tomamos como enfoque de nossa abordagem os conjuntos da tipologia habitacional multifamiliar verticalizada, introduzida pelos IAPs no Brasil e que se tornou a solução mais utilizada nas grandes cidades, tendo em vista o custo da terra e a necessidade de melhor aproveitamento dos recursos urbanos existentes. Apropriando-se do ideário moderno, em algumas cidades, os IAPs chegaram a construir conjuntos de grande porte (com mais de 1.000 unidades habitacionais), com blocos de apartamentos padronizados associados a equipamentos comunitários e implantados em grandes áreas verdes e recreativas, abertas à livre circulação na cidade, de utilização pública, apesar de manutenção condominial (NEGRELOS, 2010). Nos blocos habitacionais, com predominância de 5 pavimentos, aos elementos do *estilo internacional* como teto-jardim, pilotis e esquadrias horizontais, somaram-se as adaptações brasileiras, como marcações verticais e horizontais, cobogós ou elementos vazados, jogos de cheios e vazios, etc., o que enriqueceu a arquitetura e possibilitou que ela alcançasse um certo contorno nacional. Em casos pontuais, os IAPs produziram também conjuntos com clara influência dos princípios de Le Corbusier para a "*unité d'habitation*", formados por um único bloco vertical, de 12 a 18 pavimentos, incluindo teto-jardim, pilotis, comércio, serviços e equipamentos comunitários, como o Edifício Japurá, em São Paulo (de Eduardo Kneese de Melo), e os conjuntos Pedregulho e Gávea (de Affonso Eduardo Reidy), no Rio de Janeiro (BONDUKI, 1998).

Figura 5 - IAPB (C.R. Santo Antônio) - Rubens Betelman/Nicolau Barbieri - São Paulo (1962-1967) – 1272 UH
Fonte: FERRARI, 2013, p.249

Figura 6 - IAPI (C.R. Lagoinha) – Eng. White Lírio da Silva - Belo Horizonte (1940-51) – 928 UH
Fonte: BONDUKI, 1998

Podemos afirmar que a atuação dos IAPs no setor habitacional provavelmente teve uma importância maior para o desenvolvimento da arquitetura e urbanismo modernos no Brasil do que, de fato, enquanto política habitacional. A produção habitacional dos IAPs atendeu a seus associados, majoritariamente a classe média, permanecendo restrita e insuficiente para a enorme demanda do país, como os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais urbanos. Mesmo para atender a tais categorias privilegiadas, os números da produção constatam que foi pouco significativa, resultando ao longo de 27 anos (1937-1964) em cerca de 124 mil unidades habitacionais produzidas (BONDUKI, 1998), quase 3% da produção implementada pelo governo militar a partir de 1964, de aproximadamente 4,5 milhões de unidades em 22 anos (AZEVEDO, 1988). Entretanto, não se pode deixar de considerar sua importância ao introduzir a produção de habitação como política de Estado, embora naquele momento isso fosse quase inevitável, assim como reconhecer a relevante atuação dos arquitetos e urbanistas nos órgãos técnicos públicos, propiciando uma "qualidade" à produção, reconhecida por vários autores, sem comparação com os conjuntos habitacionais populares do período seguinte.

É, pois, na política habitacional do período militar, implementada entre 1964 e 1986 e estruturada no sistema SFH/BNH/COHABs, que se consolida a forma urbana conjunto habitacional popular, visto que é quando se anuncia o objetivo de promover a construção e a aquisição da casa própria especialmente para as camadas de baixa renda (Lei nº 4.380/1964); não obstante, para vários autores, o verdadeiro propósito foi claramente fomentar a expansão econômica (BOLAFFI, 1982). Para o segmento definido como mercado popular, inicialmente as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, limite que posteriormente foi ampliado para cinco, os agentes promotores eram as Companhias Habitacionais (COHABs),

sediadas em municípios polo, com caráter de promoção regional de habitação popular. As COHABs atuavam, sobretudo, através do repasse de recursos do BNH (FGTS[8]) para as empreiteiras vencedoras das licitações públicas únicas para projeto e obra, com posterior comercialização, sem subsídios, das habitações construídas entre a população de baixa renda. Parte da produção das COHABs era subsidiada pelas prefeituras, por meio da implantação de infraestrutura e/ou doação de terrenos (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Dessa forma, a lógica econômica dos setores da construção, aliada ao imperativo governamental de produzir o maior número de moradias, e ainda à disponibilização de "bancos de terra" nas periferias das grandes cidades, determinaram a produção característica desse período de mega-conjuntos periféricos com "projetos-padrão" baseados no esquema "terra arrasada + unidade mínima" (NEGRELOS, 2010, p.11). Nos grandes centros urbanos foram implantados conjuntos de grande porte; ademais, em algumas cidades, sobretudo em São Paulo, houve ainda uma grande concentração de conjuntos em algumas regiões, conformando, em razão do alto número de habitantes, verdadeiras "cidades" periféricas, como Itaquera e Cidade Tiradentes na a Zona Leste de São Paulo.

Figura 7 - Cidade Tiradentes (São Paulo) – COHAB-SP
Fonte: https://territoriopoeticocidadetiradentes.wordpress.com/cidade-tiradentes/, acesso em 14.01.2016

Segundo Negrelos (2014), enquanto na "Era Vargas" (1930-1964), a aproximação entre o Estado e Arquitetura possibilitou uma "expansão" do ideário moderno de habitação e cidade na produção dos IAPs, no período militar, houve uma "redução" deste ideário, como expressão das premissas econômicas das construtoras (produtividade, economia de escala,

[8] O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1967 e teve seus recursos geridos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), este constituído como banco de segunda linha.

redução de custos). Sob essa ótica, os conjuntos habitacionais foram definidos por blocos repetitivos em fita ou "H", em sua maioria de quatro ou cinco pavimentos, sem pilotis, conformados basicamente por habitações mínimas. Como consequência, se consolidou o modelo de arquitetura e urbanismo do conjunto habitacional popular, amplamente criticado, mas que continua, em partes (unidade mínima, custo mínimo da terra, padronização e repetição), sendo difundido e naturalizado como a habitação possível para o poder público prover aos segmentos populares, considerando as premissas econômicas sempre presentes. Em detrimento da difusão desse modelo urbano pobre ambientalmente e segregador, que se baseia na canalização de recursos principalmente do FGTS e fundos públicos para a acumulação do setor privado, há um consenso sobre os resultados dessa produção habitacional na melhoria dos índices de emprego, na produtividade das indústrias de base, na ampliação do mercado de créditos e ao estímulo ao desenvolvimento econômico de um modo geral (CARRASCO, 2015).

É notório que, nesse período, os conjuntos habitacionais não se consolidaram como modo de morar apenas para as classes de baixa renda, se estendendo às classes médias, para quem foi financiado grande volume de recursos do SFH/BNH. O chamado mercado econômico, por exemplo, constituído por mutuários com renda entre três e seis salários mínimos, limite que foi posteriormente ampliado, tinha nas cooperativas habitacionais formadas basicamente por categorias profissionais os interlocutores principais junto ao BNH. Utilizando-se também de recursos do FGTS, este segmento contava com assistência dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs)[9]; como exemplo, tem-se o Conjunto Habitacional Estrela D'Alva construído em Belo Horizonte (SANVITTO, 2010).

Figura 8 - Conjunto Estrela D'Alva – Joel Campolina e equipe/ Cooperativa Paineiras/INOCOOP-CENTRAB/BNH – Belo Horizonte (1977-1984), 1381 UH.
Fonte: SANVITTO, 2010, p.425

[9] Entidades credenciadas pelo BNH para prestar assistência às cooperativas.

A intensificação, nos anos 1990, da reestruturação técnico-produtiva, somada aos impactos da recessão econômica nas cidades brasileiras, como o aumento do desemprego e da violência, levaram ao fortalecimento de uma concepção privada de produção e uso do espaço urbano, com a proliferação dos condomínios fechados das classes médias e altas instrumentalizada pela ideologia do mercado imobiliário. Também aderiram a esse modelo de configuração físico-territorial os conjuntos habitacionais populares, sendo promovidos no padrão condominial ou adaptados a ele, no caso dos conjuntos mais antigos, o que se justifica por diversos fatores, a exemplo, a necessidade identificada pelos proponentes de dar uma resposta à depredação e à "favelização" dos espaços livres dos conjuntos, transferindo concretamente aos moradores a responsabilidade de zelar por essas áreas. Assim, a cidade vem assumindo uma forma cada vez mais fragmentada e segregada, com delimitação clara e física das fronteiras entre os espaços dos diferentes estratos sociais (NEGRELOS, 2010).

1.3 *"É longe!"* – o problema da terra e a construção da cidade

A produção de habitação social esbarra no "nó" da propriedade da terra urbana. As raízes do problema fundiário no Brasil remetem à Lei de Terras (nº 601 de 1850), quando o Estado passou a regulamentar o seu acesso, reforçando a tradição do domínio privado da terra agora viabilizando sua propriedade privada. Nessas circunstâncias, os latifundiários oficializam a concentração das terras anteriormente ocupadas em suas mãos, dificultando o acesso aos mais pobres. Tomadas como mercadorias, as terras mais bem localizadas da cidade foram ocupadas pelas elites, que podiam pagar por elas, atraindo investimentos públicos que contribuíram para valorizar ainda mais essas áreas, aos pobres restando os terrenos "rejeitados", consequentemente mal localizados e mal equipados[10]. Segundo Villaça (1998), o preço da terra urbana decorre, em primeiro lugar, de sua acessibilidade e, em segundo, dos serviços públicos de que dispõe, o que implica na constatação de que a habitação social, por ser regida por premissas econômicas, vai se localizar onde a terra é mais barata, portanto, nas piores localizações e com insuficiência de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos públicos.

[10] Utilizando os conceitos de Villaça (1998): Localização se refere à acessibilidade a todos os demais pontos da cidade, especialmente aos pontos valorizados (geralmente determinados pelas elites). Equipado: com acesso à infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos públicos, definidos como atributos reproduzíveis (VILLAÇA, 1998).

A política do supracitado sistema SFH/BNH dificultou ainda mais a superação desse impasse, posto que os conjuntos da COHAB, implantados nas franjas ou fora das cidades, abriram novas frentes de expansão urbana sobre o solo rural, o que impulsionou o mercado de terras e seu encarecimento. A baixa capacidade dos municípios de combater tal situação, impondo limites à ocupação urbana e captando a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, repercutem igualmente para que o acesso ao solo urbano seja um grande desafio à produção de habitação bem localizada para as populações de baixa renda (BOLAFFI, 1982).

Nessa perspectiva, os conjuntos populares foram fadados à distância, "longe" do centro, "longe" dos postos de trabalho, "longe" dos equipamentos públicos, "longe", enfim, da efervescência cultural e da diversidade de usos que caracterizam a "cidade", ou pelo menos seus centros e sub centros. Se, por uma vertente, podemos afirmar que, por serem distantes dessas regiões, os conjuntos habitacionais populares são excluídos da cidade, por outro, é possível constatar que eles próprios são constituídos sem cidade. Assim, seus moradores são submetidos a uma condição de total dependência do poder público para a implementação dos equipamentos e serviços urbanos que garantam seus direitos básicos, como saúde e educação, embora isso não ocorra de forma imediata. Em geral, na implantação dos conjuntos habitacionais não são previstos comércios e serviços, visto que, por se tratarem de atividades econômicas, não se enquadram no escopo dos programas habitacionais, não cabendo ao Estado a sua provisão. Dessa maneira, com muita sorte, é possível que algum comércio informal se estabeleça nos espaços livres que envolvem os blocos; que os equipamentos e áreas institucionais, que estavam no projeto, tenham sido enfim implantados; e que o transporte público esteja passando com mais frequência. É uma questão de tempo, de esperar a cidade chegar, mesmo que em condições precárias, ou de por ela lutar.

Outro viés que o modelo conjunto habitacional periférico incita relaciona-se ao ônus que o espraiamento da mancha urbana representa para o poder público e para a sociedade como um todo. Em vez de otimizar a utilização dos recursos urbanos já instalados, a extensão da infraestrutura e serviços para atender os conjuntos periféricos em boa medida valoriza terrenos ociosos da cidade, beneficiando os interesses imobiliários e onerando os cofres públicos. A isso ainda se juntam os efeitos gerados na mobilidade urbana, aumentando as distâncias e causando grandes percalços aos moradores dos conjuntos, que têm que enfrentar diariamente os longos e desgastantes trajetos para o trabalho em transportes públicos ineficientes e superlotados, ou aderirem ao automóvel particular, cujos impactos para a cidade são ainda mais perversos. Podemos, além do mais, citar, sem pretensões de esgotar a

discussão, os efeitos ambientais, levando em conta que o padrão periférico se alastra sobre as fronteiras com o rural, podendo ocupar áreas ambientalmente frágeis, afetando o equilíbrio ambiental urbano.

Como foi aqui retratado, a boa localização da habitação popular, que assegura a seus moradores o acesso aos benefícios da vida na cidade, é truncada por diversos fatores que mantém o seu custo alto; tendo essa dinâmica determinado sua incorporação como parte da agenda da reforma urbana. Nessa direção, são reconhecidos alguns avanços representados pela aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. Essa Lei regulamenta o direito à cidade, conforme estabelecido nos artigos 182 e 183 da Constituição, sendo uma antiga reivindicação do Movimento Nacional de Reforma Urbana e dos movimentos populares de luta pela moradia nos anos 1970 e 1980. O Estatuto da Cidade contém um arsenal de instrumentos de gestão do solo urbano que, se aplicados efetivamente pelos municípios, através da regulamentação em seus planos diretores e da gestão concreta na produção da cidade, pode auxiliar no cumprimento da função social da cidade e da propriedade; entre eles estão as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória e a delimitação de perímetros urbanos procurando estancar a expansão periférica (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

1.4 O outro lado da política habitacional brasileira

O conjunto habitacional popular, apesar de seus alarmantes efeitos sobre a produção do espaço urbano, não sem motivos, historicamente atendeu às demandas habitacionais de apenas uma pequena parcela da população de baixa renda. A discursiva limitação do Estado, conforme consideração de Bolaffi (1982), em prover habitação para as camadas mais pobres, já se explicitava desde o início de sua intervenção na questão, na Era Vargas. Naquele contexto, os efeitos da Lei do Inquilinato (1942)[11], que congelou os aluguéis, levou a uma gradativa interrupção da atribuição da iniciativa privada de produzir moradias para as classes populares, acessadas por aluguel. Sem conseguir arcar com o custo da moradia no mercado formal, as camadas de baixo poder aquisitivo tiveram como alternativa de sobrevivência nas cidades a autoconstrução da casa própria em terrenos ocupados irregularmente ou adquiridos

[11] O Decreto-lei do inquilinato (1942) congelou os aluguéis e passou a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos.

em loteamentos periféricos clandestinos. Impulsionada também pela ideologia disseminada pelo Estado nesse momento, a casa própria, assim, transformou-se para sempre em nossa história em uma das principais aspirações da população de baixa renda, por seu caráter de segurança social e de libertação do peso do aluguel.

Segundo Oliveira (2003), o modelo de modernização brasileiro compreendeu, em concomitância ao desenvolvimento capitalista, a reprodução de formas arcaicas que se traduzem, em suma, na concentração de riquezas e na superexploração do trabalhador que, por sua vez, refletem no modo de expansão periférica de nossas cidades. Nessa perspectiva, o custo da moradia não sendo contabilizado nos baixos salários dos trabalhadores contribuiu para tornar o mutirão, que se estrutura na dupla jornada de trabalho e na ocupação informal da terra urbana, a alternativa possível de habitação para grande parte da população brasileira. Apesar de não se enquadrar na legislação urbanística, o Estado comumente consentiu com a ilegalidade na provisão habitacional, uma vez que é funcional, não apenas para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, mas também para um mercado imobiliário restrito e especulativo, que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 2000).

Em meados dos anos 1970, a crise de legitimação do regime militar, cuja produção massiva de habitação não alcançou amplamente as classes mais populares, fez com que a autoconstrução se convertesse em política habitacional. Em consonância com o preceito de *self-help*, defendido pelas agências de fomento internacionais, o mutirão passou a fazer parte de três programas de financiamento do BNH em "moradias evolutivas" ou "casa embrião", disseminados pelo país a partir de 1975: Profilurb, Promorar e "João de Barro", que resultaram em um fornecimento mínimo de infraestrutura pelo Estado e na promoção de um padrão habitacional precário (BARAVELLI, 2006).

1.5 Outros discursos, outras práticas, outras perspectivas (?) – habitação e participação

Outros Discursos

Se o movimento moderno forneceu os fundamentos para a produção pública habitacional de baixa renda em todo o mundo, sendo resignificada por interesses políticos e econômicos, suscitou também uma série de críticas de profissionais que questionaram seus pressupostos no

âmbito do debate acadêmico internacional. Pelo menos a partir dos anos 1960, de forma mais intensa, uma pluralidade de discursos propagados por arquitetos e urbanistas evidenciava o esgotamento do projeto moderno, em seus propósitos universalistas e controladores, sua gênese abstrata e o ideal de cidade funcional. Essa discussão nasceu dentro do próprio CIAM, com o grupo de arquitetos denominado Team X, que questionava certa hegemonia interna e o estabelecimento de regras universais para a produção arquitetônica (BARONE, 2002). Especialmente para a temática da habitação, a insatisfação com a arquitetura moderna se expressava na crítica por uma série de autores aos grandes conjuntos habitacionais públicos, sua negação à individualidade dos usuários e às particularidades do contexto local, assim como sua estética repetitiva, monótona e fria.

Desse modo, contra a imposição dos modelos modernos e suas tendências homogeneizadoras, alguns arquitetos, principalmente europeus, defenderam que a arquitetura deveria se colocar a serviço dos usuários, cuja satisfação de suas demandas habitacionais dependia da participação no projeto, na produção, e na fase de uso da habitação. Estiveram à frente de tal debate arquitetos como Giancarlo De Carlo (Team X), Yona Friedman, Ralph Erskine, Lucien Kroll, Christopher Alexander, Walter Segal, N. John Habraken, os membros do Archigram e Cedric Price, entre outros. Grosso modo, suas formulações foram fundamentais para uma nova abordagem do processo de projeto e da habitação, compreendida ora como obra cuja conformação depende da participação dos usuários, em contraposição à arquitetura autoral; ora como processo aberto e contínuo, ou seja, que pode ser modificada pelo usuário ao longo do tempo (flexível), na medida em que se alteram suas necessidades, em vez de produto acabado (MOM, 2016)[12].

Muitos dos arquitetos acima citados propuseram alternativas para a produção em massa de habitação sem seu caráter homogeneizador e rígido, portanto, não estandardizada e adaptável às necessidades dos diversos usuários; nesse sentido se fundamenta a teoria do Open Building (arquitetura aberta), da equipe comandada pelo arquiteto holandês N. John Habraken. Além disso, muitos dos projetos participativos por eles propostos foram construídos, nos quais o trabalho colaborativo de arquitetos e usuários resultou em conjuntos habitacionais populares "personalizados" e contextualizados; alguns exemplos são o Conjunto Habitacional Byker Wall, de Ralph Erskine, e a moradia estudantil La Meme, de Lucien Kroll. Embora a escala dessa produção tenha se limitado a experiências pontuais, as realizações daqueles arquitetos

[12] Este parágrafo foi elaborado com base em texto do grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM) da EA-UFMG, "Arquitetura e participação: a caminho da produção de interfaces e não de espaços acabados", disponível em http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html, acesso 14.01.2016.

foram fundamentais pela revisão crítica dos modelos modernos e, principalmente, por lançarem bases para um novo paradigma na produção habitacional: a participação.

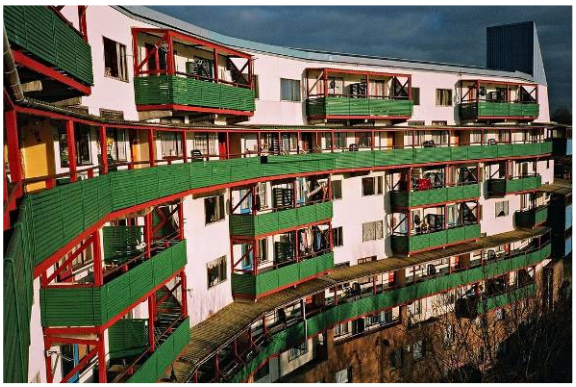


Figura 9 - Conjunto habitacional Byker Wall - Ralph Erskine – Inglaterra (1969-75)
Fonte:http://www.urbanismo.com/arquitecturayurbanismo/un-paseo-atemporal-por-el-mito-byker-de-ralph-erskine/ , acesso em 25.02.2016

Figura 10 - Moradia estudantil La Meme - Lucien Kroll - Universidade de Louvain/Bélgica (1970-72)
Fonte: http://www.formes-vives.org/blog/index.php?2013/10/23/648-simone-et-lucien-kroll, acesso em 14.01.2016

Com base em Pateman (1992), podemos levantar três formas básicas de participação popular no projeto. A primeira, a participação meramente consultiva ou informativa, que tem como propósito legitimar as decisões tomadas unicamente pelo arquiteto ou proponente, o que ocorre por meio da persuasão. É um tipo de participação muito utilizada nos programas públicos habitacionais, geralmente como parte da exigência de seus componentes normativos, de forma a legitimar a política e garantir algum sucesso na apropriação das intervenções pelos moradores. A segunda é a participação parcial, em que os usuários influenciam as escolhas de projeto, mas o poder final de decisão pertence aos arquitetos. A terceira, enfim, a participação plena, conforma-se no poder partilhado, cujo princípio é que arquitetos e usuários tenham os mesmos direitos de propor e decidir sobre o projeto[13].

Finalmente, para o arquiteto inglês John Turner, somente os usuários e as organizações locais podem proporcionar a habitação de forma satisfatória e ainda garantir o equilíbrio ecológico. Tal formulação se fundamentou, a princípio, como em outros discursos pós-modernos, na crítica à produção em massa de habitação pelo Estado, a qual se sustenta na heteronomia e resulta em habitações com valor de uso questionável, elevado custo e sem diversidade e adequação aos seus usuários. Com isso, Turner entende a habitação como um bem personalizado, que não é possível de satisfazer em massa, não obstante tenha que atender a

[13] A interpretação dos conceitos de Pateman (1992), de participação para a prática da arquitetura, foi realizada com base em MOM. Ver: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html, acesso em 12/01/2016.

três requisitos universais: (i) a acessibilidade (às fontes de sustento e às pessoas e serviços de que depende a vida do usuário), (ii) segurança de posse/uso e (iii) abrigo (habitabilidade). Essas considerações o levaram a propor um modelo autogestionário de provisão habitacional, que se sustenta na autonomia dos usuários na produção habitacional e no fornecimento pelo Estado dos recursos essenciais, como infraestrutura e solo urbano, se opondo assim à provisão centralizada de habitação (TURNER, 1977). As formulações teóricas de John Turner tiveram ampla repercussão nas políticas, programas e experiências baseadas na autogestão em todo o mundo.

Outras Práticas

No Brasil, os conjuntos habitacionais promovidos pelas COHABs, com recursos do BNH, além do que foi até aqui exposto, foram também duramente criticados por serem produtos de uma política centralizada, que garantia demasiados privilégios aos intermediários (bancos, construtoras, associações de poupança e crédito imobiliário) e não possibilitava a participação dos usuários finais em nenhum aspecto decisório do processo de produção da moradia.

Em especial na cidade de São Paulo, em contraponto, ao longo dos anos 1980 se fortalecem propostas autogestionárias no bojo dos movimentos de moradia, que reivindicavam um programa alternativo fundamentado na gestão do processo de produção da casa pelos próprios moradores organizados, cabendo ao governo garantir terra e recursos econômicos. Essas propostas receberam grande influência da experiência de provisão habitacional autogestionária do Uruguai[14] a partir do final dos anos 1960, disseminadas pelos assessores técnicos, profissionais que se colocaram a serviço das comunidades e participavam ativamente dos debates políticos no interior do movimento. Nessas circunstâncias, o Laboratório de Habitação (Lab-Hab) da Faculdade de Belas Artes de São Paulo foi a primeira experiência de extensão universitária estruturada e permanente de assessoria técnica aos movimentos de moradias em São Paulo, no início da década de 1980, com importância fundamental na propagação das ideias autogestionárias nos movimentos de moradia (BONDUKI, 1992).

[14] "A experiência do Uruguai" se refere a um sistema de provisão de habitações para a população de baixa renda através de cooperativas por ajuda mútua, instaurado a partir de 1968 (*Ley Nacional de Vivienda*) e ligado ao movimento sindical. Tais experiências foram disseminadas tanto no estado quanto no município de São Paulo principalmente pela ação do engenheiro Guilherme Coelho, a partir de uma intensa exposição de um filme super-8 das citadas cooperativas, influenciando, por exemplo, o movimento da Zona Sul, de São Bernardo do Campo e órgãos de assessoria técnica, como o próprio Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes de São Paulo (BONDUKI, 1992).

A abertura à interlocução com os movimentos de moradia na gestão da prefeita Luiza Erundina[15] (1989-1992) possibilitou a concretização do programa que se tornou carro-chefe de sua gestão na área habitacional: o Funaps Comunitário. Implementado pela SEHAB/HABI, seu funcionamento se estruturava no financiamento do Funaps[16] a associações comunitárias, que geriam a aplicação desses recursos e todo o processo de produção, englobando a compra de materiais de construção e de ferramentas, a contratação de assessorias técnicas, a organização dos associados para a construção em mutirão, com possibilidade de contratação de moradores profissionais da construção civil, e a administração das obras.

Nesse período, as assessorias técnicas se multiplicaram em São Paulo, constituindo uma rede conveniada à prefeitura e uma possibilidade de atuação do arquiteto e urbanista junto às comunidades. Além disso, os arquitetos e urbanistas também ocuparam cargos de decisão na gestão pública[17] o que concorreu positivamente para que o projeto de arquitetura e urbanismo tivesse lugar privilegiado na formulação da política habitacional, tanto no sentido de democratização de seu acesso, como de diversificação, até mesmo em decorrência de uma revisão crítica da produção habitacional financiada pelo BNH e de uma tentativa de superar seus "erros" (ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993). A previsão, na composição do financiamento habitacional, de recursos para a contratação de assessorias técnicas habilitadas na HABI significou que a arquitetura foi reconhecida como um direito das associações. Através do processo participativo de discussão do projeto, tornou-se possível uma maior correspondência entre as demandas dos moradores e o espaço construído das unidades habitacionais. Vale destacar que a produção habitacional desse período não ocorreu apenas por "autogestão" [18]; a SEHAB não deixou de licitar empresas privadas para a produção de habitação popular, mas buscou conciliar, mesmo nesses processos, arquitetura e participação popular, principalmente ao separar os processos licitatórios de projeto e obra, o que garantiu

[15] Luiza Erundina (PT) vinha de uma militância histórica nos movimentos de moradia e seu governo buscou priorizar o enfrentamento dos problemas sociais, entre eles, os relativos à habitação, com a elevação da alocação de recursos municipais e, sobretudo, através de um processo de interlocução permanente com os movimentos de luta por moradia (AMARAL, 2002).

[16] O Funaps (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal) foi criado em 1979 pela SEHAB para atendimento de caráter assistencial com a utilização de recursos a fundo perdido, usados principalmente em programas de auxílio aos moradores de favelas.

[17] No primeiro e segundo escalões, foram nomeados, respectivamente, Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Superintendente de Habitação Popular, os arquitetos e urbanistas Ermínia Maricato e Nabil Bonduki, ambos estudiosos de políticas habitacionais na Universidade de São Paulo: ela na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, ele no então Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos.

[18] Muitos autores caracterizam o Funaps Comunitário como um programa de cogestão, uma vez que a autonomia ficava atrelada aos compromissos estabelecidos com a HABI, às regras do programa, às medições mensais e liberação de recursos, etc.. (NEGRELOS, 1998).

independência da concepção projetual em relação à racionalidade da construção. A busca da adequação às particularidades de cada local e de cada comunidade refletiu em conjuntos habitacionais com uma grande variedade tipológica:

> [...] uma produção arquitetônica e urbanística relativos a vários ideários desde os mais tradicionais como a casa geminada ao longo da rua, até o bloco disposto de forma aberta no assentamento, passando pela quadra fechada formada pelo edifício que se volta todo para dentro (NEGRELOS, 1998, p.107).

Figura 11 - Conjunto Rincão – Vigliecca e Associados – Vila Matilde (1990-1992) – 306UH
Fonte: ANDRADE; BONDUK; ROSSETTO, 1993, p.18

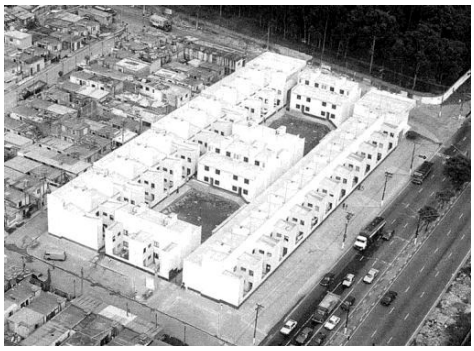


Figura 12 - Conjunto Heliópolis 1 - Luis Espallargas Gimenez – Ipiranga (1990-92) – 126 UH
Fonte: ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993, p.18

Além do mais, havia uma preocupação das assessorias técnicas com a produtividade, tendo em vista não apenas a redução de custos e a agilidade da obra, mas também a diminuição do esforço humano. Nesse sentido, foram empregados desde o recurso de alugar equipamentos até o uso de técnicas de pré-moldagem e a montagem de usinas de fabricação de diversos elementos construtivos da obra (RONCONI, 1995). Quanto à localização, a SEHAB buscou viabilizar os projetos em vazios urbanos, de forma a "costurar a cidade", potencializando a infraestrutura já existente, embora nem sempre isso fosse possível (NEGRELOS, 1998). Durante a gestão de Erundina, foram desenvolvidos em mutirão e autogestão 84 empreendimentos com aproximadamente 11 mil unidades habitacionais, entre casas e apartamentos (RODRIGUES, 2006).

Na gestão posterior, a de Paulo Maluf (1993-1996), o fundo foi descapitalizado e o Funaps Comunitário foi substituído pelo Programa Cingapura, de construção de conjuntos habitacionais verticais em favelas.

Belo Horizonte também desenvolveu um programa de mutirão autogerido, concebido na gestão de Patrus Ananias (1993/1996), mas suas condições de implantação foram muito diversas da experiência acima retratada. Em oposição a São Paulo, em que o Funaps

Comunitário foi resultante, sobretudo, de uma proposta articulada no interior dos movimentos de moradia, em Belo Horizonte, o Programa de Produção de Moradias em Autogestão[19] foi uma proposição de alguns técnicos à frente do órgão habitacional, a URBEL, com posterior mobilização em torno da ideia para estimular a apropriação pelo movimento por moradia. Apesar da grande resistência encontrada no âmbito do governo (BEDÊ, 2015), o Programa de Autogestão foi implementado e esteve atrelado ao Orçamento Participativo de Habitação (OPH), instância em que eram definidos os segmentos da demanda que seriam atendidos. Durante o período de seu funcionamento, entre 1996 a 2006, o programa construiu 9 empreendimentos, com cerca de 1.231 unidades, correspondente a quase 30% da produção habitacional pública nesse período (BOIS, 2013), a maioria em sobrados geminados, mas também foram viabilizados três conjuntos verticalizados, denominados Fernão Dias, Jaqueline e Serrano.

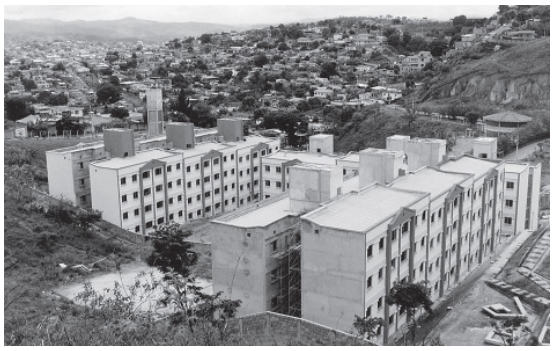


Figura 13 – Conjunto Fernão Dias - Associação Habitacional e Social da Área Fernão Dias/ ASP – Belo Horizonte – 144 UH
Fonte: LOPES; RIZEK, 2006, p.63

Figura 14 - Conjunto Urucuia – ASCA/ Ana Schmidt – Belo Horizonte – 202 UH
Fonte: LOPES; RIZEK, 2006, p.62

Nos programas habitacionais aqui retratados, baseados na "autogestão", assim como propõem os discursos participativos, os usuários deixaram de ser meros espectadores para se transformarem em sujeitos da produção. Todavia, Lopes e Rizek (2006) ressaltam que as referências externas de autogestão (como as teorias de Turner e, nos casos apresentados, a experiência do Uruguai), ao serem transplantadas para o Brasil, se depararam com condições sociopolíticas adversas que as corrompem. Dessa maneira, a autogestão na produção habitacional brasileira esteve intrinsecamente vinculada ao modo de organização da força de trabalho, que se expressa em trabalho gratuito, portanto, sobretrabalho, o que coloca em xeque

[19] Foram chamadas várias entidades para dar apoio técnico à implementação do programa, uma delas foi a assessoria técnica USINA CTAH – fundada em 1990 na cidade de São Paulo, também atuante na gestão de Luiza Erundina (1989-92).

sua possibilidade emancipatória. Os autores ainda ressaltam que o mutirão não é uma produção massificada, mas uma prática pulverizada que exige uma imensa rede organizativa de base, qualificada e habilitada para assumir processos massivos de produção. Na ausência dessa rede, grande parcela da população não consegue se inserir nesses processos, tendo que se submeter aos velhos mecanismos de produção habitacional, a autoconstrução e à restrita e deficiente produção pública (filas de inscrição e de espera de atendimento, produtos de péssima qualidade, inacessibilidade, etc.).

Outras perspectivas?

Como vimos, os primeiros conjuntos habitacionais populares se originaram com o propósito de prover qualidade de habitação e cidade à grande massa de trabalhadores explorados pelo setor privado e que vivia em condições insalubres e precárias na cidade industrial. Tratava-se de um projeto de sociedade mais igualitária, que o movimento moderno se empenhou em empreender. No entanto, os resultados concretos de tais propostas, quando foram adaptadas à realidade, geraram muitos incômodos, com razão, os grandes conjuntos habitacionais populares com raízes modernas sempre significaram uma afronta ao indivíduo e à cidade; mesmo assim, não deixaram de ser a forma predominante de produção habitacional promovida pelo Estado para os pobres. Se em algum momento se identificou que era um modelo esgotado, simbolizado com a implosão de parcos e desastrosos exemplos, a história mostrou o quão sedimentadas estão suas bases.

A habitação foi reconhecida como direito social na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1960, e em nossa Constituição (1988, art.6)[20] em 2000, ainda está longe de ser garantida nas condições adequadas a grande parte da população brasileira, sendo, contudo, necessário acreditar que há brechas para mudanças. O período que se iniciou com o governo Lula (2003) significou um grande aumento nos investimentos em habitação, alcançando, enfim e com efeito, as classes de menor poder aquisitivo e os assentamentos precários. Nesse contexto, seria possível uma perspectiva diferente sobre o enfrentamento do problema habitacional?

[20] A moradia foi incorporado à Constituição Federal como direito social apenas em 2000, indicando a dificuldade da operação do direito sobre um bem que se produz de forma mercantil.

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS EM BELO HORIZONTE E SÃO PAULO DE 2005 A 2012: URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Com o objetivo de apresentar o contexto em que se insere a produção habitacional estudada neste trabalho, correspondente ao período de 2005 a 2012 nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, este capítulo inicia-se relacionando os principais marcos da política habitacional brasileira nos anos 2000, particularmente nos governos de Lula (2003-2010). A conformação desse quadro de referência se expressa, em síntese, na reestruturação política e institucional do setor habitacional na esfera federal, na retomada dos investimentos federais em habitação e na expansão do mercado imobiliário habitacional formal em direção às classes de menor poder aquisitivo.

Em um segundo momento, o item 2 e 3 abarcam análises das políticas de habitação popular em São Paulo e Belo Horizonte, especialmente no recorte temporal de 2005 a 2012, dando ênfase aos programas de Urbanização de Favelas e no Programa Minha Casa Minha Vida. Com o intuito de compreender as determinações dos quadros técnicos na política habitacional, assumimos a análise crítica sobre o ponto de vista dos gestores públicos, sobretudo profissionais arquitetos e urbanistas, atuantes nos órgãos habitacionais no período estudado (ver APÊNDICE A – Listas de gestores entrevistados). Foi decisiva, na tomada desta perspectiva de abordagem, a hipótese de partida da pesquisa de que a diversificação de projetos no período de 2005 a 2012 na produção habitacional pública em São Paulo se deveu primordialmente às formas de concepção e atuação do corpo técnico dos órgãos públicos setoriais.

2.1 Políticas habitacionais federais nos anos 2000

Os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010) se caracterizaram por implementar medidas desenvolvimentistas acompanhadas de políticas públicas de alcance concreto às camadas populares. Isto não significa que sua atuação tenha deixado de privilegiar o grande capital e de seguir linhas de conduta do receituário neoliberal, tanto é que a diminuição da enorme desigualdade social que nos coloca entre as maiores do mundo foi irrisória (SINGER, 2010). Porém, sobretudo em relação aos dois governos anteriores, os de

Fernando Henrique Cardoso (FHC), marcados pela recessão econômica e altas taxas de desemprego, houve uma surpreendente melhoria do quadro socioeconômico do país, com a recuperação da economia nacional, geração de empregos formais, aumento do poder aquisitivo e redução da miséria. Verificamos, a propósito, um estreito entrelaçamento entre investimentos sociais e estratégias para estimular a economia, que implicam em uma proposta de integração via mercado, fenômeno típico do *Lulismo* (SINGER, 2010). Nessa direção, o tão polêmico Bolsa Família, lançado em outubro de 2003, que atuou no combate à pobreza absoluta, e a expansão do crédito popular e do valor do salário mínimo, medidas que fortaleceram um mercado interno de consumo de massa. Nas áreas habitacional e urbana, por sua vez, programas de estímulo ao crescimento econômico, particularmente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que serão retratados neste trabalho, foram envolvidos por metas sociais.

2.1.1 Reestruturação político-institucional

De modo bastante positivo, nos governos Lula, houve uma reestruturação da política habitacional na instância federal, mas não de forma centralizada e autoritária como na política do período militar (1964-1986), mas articulada com as outras esferas do governo e contando com instâncias de gestão democrática. Num primeiro período pós-BNH (1987-1994)[21], a política habitacional federal foi pouco significativa, com a justificativa oficial da escassez de recursos, além da perceptível ausência de uma estrutura institucional permanente e de programas com resultados efetivos no atendimento à baixa renda. Consequentemente, as políticas nas instâncias estaduais e municipais se fortaleceram, implementando uma diversidade de programas habitacionais e de modelos de atuação, permeados pelas propostas construídas pelos movimentos sociais e com utilização de recursos próprios. Nos governos FHC (1995-2002), quando houve certo reordenamento da política habitacional, as crises econômicas internacionais levaram o governo federal a seguir prescrições do FMI (Fundo Monetário Internacional), sendo acompanhadas da modernização e maior redução da importância da atuação do Estado[22], com uma limitação nos gastos públicos e a elevação da

[21] O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto oficialmente através do Decreto Lei 2.291 de 21/11/1986. A consideração de 1994 se refere ao ano de eleições presidenciais com a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em único turno, no dia 03/10.

[22] O processo de redução do Estado foi iniciado no governo de Collor/Itamar – 1990-1994, sendo FHC, deste último, Ministro de Relações Exteriores e da Fazenda, daí implementando o Plano Real.

participação do mercado privado nas políticas públicas. Desse modo, houve uma drástica redução dos financiamentos em habitação, com forte restrição dos empréstimos do FGTS para a produção de moradias por estados e municípios, repercutindo na intensificação da precariedade urbana (BONDUKI, 2010). Estes governos, todavia, se destacam por retomar a produção habitacional, que se fundamentou na participação da iniciativa privada conjuntamente com o investimento de recursos públicos, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), modelo que seria consolidado por Lula, como se verá mais à frente. Além disso, FHC implementou linhas de crédito direto ao usuário final, e, nesse momento, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) passou a ter papel central como único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação, incorporando uma visão bancária na política habitacional (BONDUKI, 2008).

Durante a campanha presidencial de 2002, a proposta de política de governo do candidato Lula para as áreas habitacional e urbana foi estruturada no Projeto Moradia, elaborado no âmbito do Instituto Cidadania entre 1999 e 2000, com a participação de técnicos, representantes dos movimentos sociais e setores empresariais envolvidos com o tema da moradia e alinhados ao programa de governo difundido na campanha. O Projeto Moradia tinha o propósito de assegurar a "moradia digna"[23] à grande parcela de brasileiros "em condições de subcidadania" por meio de medidas descentralizadas e com participação de toda a sociedade brasileira; propunha, dessa maneira, o enfrentamento da produção informal e do déficit habitacional, através da ampliação da produção, do crédito e dos subsídios aos setores de baixa renda. Já era explícita, naquela ocasião, a associação inevitável entre política habitacional e ativação da economia: "*realizar o Projeto Moradia contribui também decisivamente para a retomada do crescimento econômico e para a geração de emprego"* (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.10) dados os sempre legitimáveis efeitos multiplicadores do setor da construção civil.

Quando Lula foi eleito em 2002, o Projeto Moradia serviu, em linhas gerais, como referência para as ações de seu governo na área habitacional e urbana. Com efeito, logo no primeiro dia de governo, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, antiga reivindicação dos movimentos populares, como instância federal cujo objetivo era, pela primeira vez em nossa

[23] "Respeitada a diversidade regional, cultural e física do país MORADIA DIGNA tanto urbana como rural - deve necessariamente: Estar ligada às redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação); Localizar-se em áreas servidas ou acessíveis por meio de transporte público - por equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; Dispor de instalações sanitárias adequadas, e ter garantidas as condições mínimas de conforto ambiental e habitabilidade, de acordo com padrões técnicos. Ser ocupada por uma única família (a menos de outra opção voluntária), Contar com pelo menos um dormitório permanente para cada dois moradores adultos." (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2000, p.2)

história, colocar a política urbana como prioridade da agenda nacional, integrando as políticas setoriais de habitação, saneamento, transportes e mobilidade e programas urbanas, cada qual em suas respectivas secretarias nacionais. Ainda nesse ano, o Ministério das Cidades (MCidades) convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades (CNC), que, por meio um amplo processo participativo, precedida por conferências municipais e estaduais, formulou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que incluiu a nova Política Nacional de Habitação (PNH), e elegeu o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), instalado em 2004.

Incorporando a maioria das propostas do Projeto Moradia, a Política Nacional de Habitação (PNH) estabeleceu um modelo de organização institucional firmado no Sistema Nacional de Habitação (SNH), implementado pela Secretaria Nacional de Habitação e subdividido em dois sistemas complementares que operam com diferentes fontes de recursos e condições de financiamento: Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Assim sendo, foi sustentado que o subsistema de mercado deveria estimular a produção para a classe média, considerando que, de acordo com Maricato (2009), a ausência de uma resposta governamental às necessidades dessa classe desde o recuo dos investimentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a partir de 1980, a levou a disputar o acesso aos subsídios públicos com as camadas de baixa renda. Para tanto, foi implementado um arcabouço de medidas regulatórias no sentido de assegurar segurança jurídica aos contratos imobiliários e ampliar a destinação de recursos financeiros ao mercado privado, o que criou as condições para o reaquecimento do mercado habitacional e do setor imobiliário, como veremos mais adiante (MASCIA, 2011)

A Lei 11.124/2005, que instituiu o SNHIS, também criou o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) com o objetivo de ampliar os recursos e dar prioridade de investimentos para as faixas de renda mais baixas, além de instituir o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), para auxiliar no controle da aplicação dos recursos (ANDRADE, 2011). Este foi o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, portanto, corresponde a uma antiga bandeira do movimento popular e tramitava no Congresso Nacional desde 1991, após a entrega de 1 milhão de assinaturas em evento massivo junto ao Congresso Nacional. Um ano antes da criação do SNHIS, em 2004, a aprovação da Resolução nº 460 pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) permitiu utilizar recursos desse fundo na forma de subsídios para atender famílias de baixa renda. Esta medida, juntamente com a criação do FNHIS logo depois, significou um compromisso do governo federal em incluir,

enfim, os subsídios à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), garantindo o atendimento às faixas mais necessitadas, demanda esta que se manifestava claramente desde as críticas à atuação do BNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O advento da lei do SFHIS, regulamentada em 2006, pode ser considerada uma das principais medidas da política habitacional do primeiro governo Lula, uma vez que visava estabelecer um modelo de planejamento descentralizado e participativo para o enfrentamento local do problema habitacional. Para aderir ao SFHIS e ter acesso aos recursos do FNHIS, estados e municípios necessitavam criar uma estrutura institucional de habitação, através da formulação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e da instituição de fundos de habitação com respectivos conselhos gestores (ANDRADE, 2011). Por meio do repasse de recursos do FNHIS, o governo federal apoiou a elaboração dos PLHIS pelos entes federados, com participação popular permanente, a partir de uma mesma linha mestra, envolvendo o reconhecimento das necessidades habitacionais de cada município, bem como a proposição de estratégias para enfrentá-las. Juntamente com a elaboração dos planos diretores participativos, apoiados pelo MCidades a partir de 2004, constituíram importantes instrumentos de planejamento do enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais pelos municípios[24], embora raramente aplicados.

Em julho de 2005, a mudança de ministro da pasta, com a saída de Olívio Dutra[25], representou o início do processo de desarticulação de um órgão que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador da política urbana para o país. Em 2007, com a substituição dos secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação, a desarticulação se completou (BONDUKI, 2010). Enquanto essas dificuldades institucionais internas ao MCidades comprometeram brutalmente a condução da política urbana, em sua articulação federativa e participativa, na segunda metade dos anos 2000, as condições econômicas tornaram-se muito mais propícias para o desenvolvimento da política habitacional.

---

[24] A fim de fomentar a elaboração de Planos Diretores Participativos nos Municípios, o Conselho das Cidades decidiu por estruturar uma campanha nacional. Assim, os municípios contaram com o apoio do MCidades seja por meio de financiamento, seja por meio de cursos de capacitação às equipes de gestores e técnicos. Os planos deveriam ser aprovados pelas Câmaras Municipais até outubro de 2006, prazo indicado já no Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2009). Os Planos Diretores Participativos foram definidos como obrigatórios para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, por municípios integrantes de regiões metropolitanas, além de outros determinantes específicos já constantes da Constituição Federal de 1988.

[25] Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, havia sido prefeito de Porto Alegre (1989-1992), em cuja gestão foi implementada a primeira experiência de orçamento participativo municipal, e governador do Rio Grande do Sul (1999-2002).

Sob este ponto de vista, a partir de 2006, se operou uma mudança na política econômica, com uma progressiva liberalização dos gastos públicos. Com isso, o governo federal voltou a estimular investimentos na área habitacional, especialmente em urbanização de assentamentos precários e em incentivos para a produção de moradias, com base em recursos do SFH e do Orçamento Geral da União (OGU), destinados aos subsídios, com uma enorme elevação destes recursos. Rompeu-se, desse modo, com um longo período da política habitacional de escassez de investimentos em função do ajuste macroeconômico e do baixo crescimento do PIB desde o final do BNH, que caracterizam as décadas de 1980 e 1990 (BONDUKI, 2010). A política de subsídios implementada e o aumento de recursos para a área possibilitaram uma elevação notável da oferta de subsídios para as famílias mais pobres, sobretudo a partir de 2005.

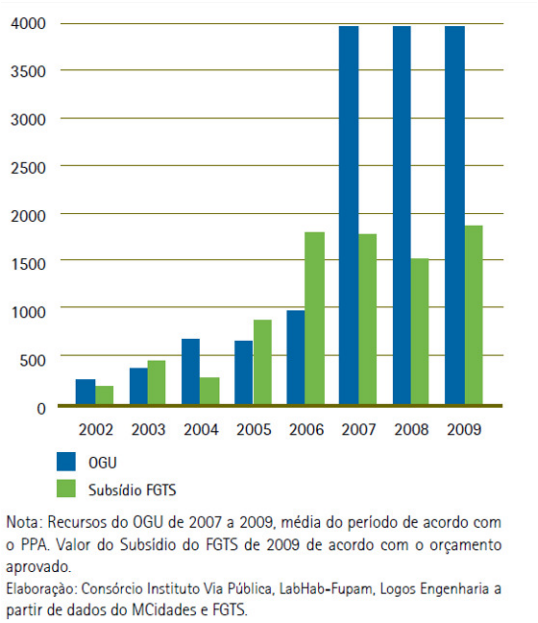


Gráfico 1 – Subsídios para política habitacional – Recursos do OGU e FGTS (2002 A 2009)
Fonte: BRASIL, 2009, P.45.

No segundo governo de Lula (2007-2010), como parte integrante do tripé do Sistema de Habitação de Interesse Social – plano/fundo/conselho gestor, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação[26], em um amplo processo participativo que durou um ano e meio, entre julho de 2007 e janeiro de 2009. O Plano estabelecia um planejamento em longo prazo, com horizonte temporal até 2023, para

[26] O plano foi elaborado através de consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo que contou com a presença dos diversos segmentos sociais relacionados com o setor habitacional (BRASIL,2009).

equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando os recursos existentes e a serem mobilizados e apresentando uma estratégia de ação em quatro eixos: (1) modelo de financiamento e subsídio; (2) política urbana e fundiária; (3) arranjos institucionais e (4) cadeia produtiva da construção civil (BRASIL, 2009). No entanto, muitas das formulações do PlanHab, que visavam um planejamento do atendimento habitacional, foram comprometidas pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em março de 2009, uma ação anticíclica.

Em um momento de articulação explícita entre os interesses de entidades do movimento por moradia e setores empresariais, em especial a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), no domínio do Conselho das Cidades, foi lançada a "Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social", a partir de junho de 2008. Reivindicava-se a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 285/08 encaminhada à Câmara dos Deputados, conhecida como PEC da Moradia, que propôs a destinação de 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, garantindo recursos permanentes para a produção habitacional com a finalidade de combater o déficit habitacional. Essa "aliança" igualmente defendia que a produção habitacional fosse direcionada a três perfis da demanda, com subsídios para a ampliação do mercado formal para os denominados "setores populares". Absolutamente, já se tratava de um momento decisivo para as formulações do PMCMV (PULHEZ, 2012).

A gestão de Lula, até então, reflete esse paradoxo em que se atende às reivindicações dos movimentos pela reforma urbana e de luta por moradia (MCidades, SNHIS, FNHIS), com avanços notáveis na democratização da política, por meio da criação de canais de interlocução entre poder público e sociedade civil, mas em que, concomitantemente, são atendidos os interesses do setor produtivo, com medidas regulatórias e fiscais, ampliação de crédito, e, por fim, os programas estratégicos desenvolvimentistas: o PAC e o PMCMV.

2.1.2 O PAC e a urbanização de favelas

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado pelo governo federal em 2007 com a finalidade de fomentar o crescimento econômico através de investimentos maciços em infraestrutura para a produção (logística e energia) e na área de desenvolvimento urbano, que abarca, entre outros, os setores de habitação e saneamento. Na área de habitação, pois, os

investimentos do PAC privilegiaram a Urbanização de Assentamentos Precários[27] (UAP), que recebeu vultosos recursos, tanto em repasses do OGU e FNHIS, quanto de financiamentos com recursos do FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), combinados a contrapartidas dos estados e municípios. Em um patamar orçamentário muito menor, a destinação de recursos federais para a urbanização de assentamentos precários já vinha se ampliando desde 2005, com a instituição do SNHIS, sendo que a maior parte do um bilhão de reais alocado no FNHIS para dar início à sua operação, em 2006, foi aplicada nesse tipo de investimento (BRASIL, 2010).

Tabela 1 - Recursos alocados no FNHIS 2006-2009

Modalidade	Contratos	% dos contratos	Repasse (R$ mi)	Contrapartida (R$ mi)	Investimento (R$ mi)	% do investimento
Urbanização	616	14%	3.196,29	731,45	3.927,75	73%
Provisão Habitacional	1.581	36%	1.104,97	227,20	1.332,16	25%
Desenvolvimento Institucional	2.219	50%	102,57	12,90	115,47	2%
Total	**4.416**	**100%**	**4.403,83**	**971,55**	**5.375,38**	**100%**

Fonte: BRASIL, 2010a, p.68

Enquanto no PAC1 (2007-2010), as ações de urbanização de assentamentos precários foram inclusas na modalidade PAC-Habitação, como parte do Eixo Infraestrutura Social e Urbano, na segunda etapa (PAC2/2011-2014), o PAC reestruturou-se em seis eixos, e a linha de Urbanização de Assentamentos Precários foi integrada ao Eixo Minha Casa Minha Vida, que também incluiu o PMCMV e o financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Segundo o discurso oficial, O PAC – UAP manifesta um esforço em empreender uma "política nacional de urbanização de favelas", com o propósito de resolver o problema da "habitação em assentamentos precários", por meio da articulação entre as instâncias federativas (Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, BRASIL, 2010, p.9). Dessa forma, o PAC-UAP assume papel primordial no enfrentamento da inadequação habitacional[28] do país, expressa em precariedades crônicas em assentamentos

[27] Definidos oficialmente como favelas, cortiços, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado ou municípios degradados, que demandam ações de reabilitação e adequação. (BRASIL, 2011)

[28] "As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades" (p.20). A metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP) para estimar a inadequação de domicílios contempla os seguintes componentes: carência de serviços de infraestrutura urbana, inexistência de sanitário exclusivo, adensamento excessivo em domicílios próprios, cobertura inadequada e inadequação fundiária urbana. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Disponível em:

que, ao longo do século XX, se consolidaram como a principal alternativa de moradia para a população de baixa renda, não apenas nas grandes cidades. A "urbanização", que tem como pressuposto o reconhecimento da favela como parte da cidade e do direito de permanência de seus moradores, passou, a partir dos anos 1980, a ser o tipo de intervenção pública predominante nesses assentamentos. Segundo Denaldi (2015), é a primeira vez que o governo federal aplicou recursos volumosos para urbanizar favelas e que esta ganhou uma abrangência nacional, com um expressivo incremento de investimentos e obras, o que repercute no desenho das políticas municipais de habitação e urbanização de favelas.

O processo decisório de alocação dos recursos priorizou um conjunto de cidades, compreendendo as regiões metropolitanas, capitais e cidades com mais de 150 mil habitantes, onde foi verificada a maior concentração de assentamentos precários. Nessas condições, os projetos financiados pelo programa foram selecionados em dois processos distintos. O primeiro ocorreu logo em 2007, em que, através de reuniões congregando representantes dos três âmbitos federativos, realizou-se uma "pactuação federativa" para selecionar Projetos Prioritários de Investimentos (PPI), com foco nos grandes assentamentos, que exigiam maior volume de recursos, geralmente insuficientes nos fundos municipais, e considerável complexidade de execução. Como exemplo dos PPIs, tem-se o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, a ocupação na Represa Billings e Guarapiranga, em São Paulo, e a ocupação no Maciço Morro da Cruz, em Santa Catarina (BRASIL, 2010). Não obstante essa seleção ter sido guiada, em tese, por uma série de critérios técnicos previamente estabelecidos, não é possível constatar até que ponto pode ter considerado outros aspectos, como obras de alta visibilidade política, de interesse eleitoral, de interesse privado e do setor imobiliário; além do mais, tratou-se de uma "negociação" dos chefes dos executivos nas três instâncias de governo, sem interlocução com a sociedade civil.

> O programa tem caráter híbrido, pois mescla critérios definidos previamente, estabelece uma arena de negociação direta e pactuação do governo federal com estados e municípios e, ademais, realiza a seleção de projetos apresentados pelos governos subnacionais. Os principais atores nele envolvidos são os chefes do executivo nas três esferas de governo, ainda que também possam estar presentes outros mediadores políticos. Os processos de tomada de decisões, relativos à opção de realizar um projeto e de como ele será financiado, envolvem evidentemente muitos fatores técnicos, porém são controlados em grande parte por interesses políticos, partidários e eleitorais (FILGUEIRAS; SOUKI, 2015, p.445).

---

http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file, acesso em 31/12/2015.

O segundo processo refere-se a seleções anuais voltadas para assentamentos precários de menor porte[29], realizadas por meio de chamada pública, em que estados e municípios inscrevem suas propostas no MCidades, órgão gestor do PAC-UAP, através de formulário eletrônico, para serem por ele analisadas e selecionadas (BRASIL, 2010). Em sequência, a CAIXA, como órgão operador, celebra os contratos de repasse de recursos e acompanha, atesta e fiscaliza a execução do objeto contratado. Os governos locais, enquanto proponentes e executores dos projetos, são responsáveis por apontar áreas prioritárias para a realização das intervenções e dar andamento ao processo de execução, que envolve, entre outras ações, a contratação de projetos, obras, trabalho social, cadastro das famílias e a regularização fundiária.

No PAC2, as intervenções de urbanização com necessidade de reassentamento de famílias puderam ocorrer de forma conjugada à contratação da produção habitacional pelo PMCMV/FAR. Para tanto, o proponente indica na proposta de urbanização as áreas destinadas à produção pelo PMCMV/FAR, e, caso contratado, deve providenciar a regularização e transferência de posse de tais áreas ao FAR, seguida de chamamento público para seleção da empresa a executar o projeto (BRASIL, 2011). Como consequência, criou-se uma tendência de as áreas de reassentamento se localizarem fora da área de intervenção de urbanização ou, até mesmo, muito distante dela, dadas as maiores dificuldades de regularizar o terreno no interior das favelas; além disso, introduziu-se a atuação do setor privado em uma ação tradicionalmente atribuída à gestão pública – a produção habitacional em favelas.

A urbanização de assentamentos precários, enquanto política de consolidação e integração à cidade é envolvida por uma série de desafios que tornam demasiadamente complexa sua execução.

> Permanecem vários desafios, dentre os quais vale destacar: promover a regularização fundiária, articular as estratégias de recuperação ambiental e consolidação da ocupação; tratar adequadamente as situações de risco; integrar a favela à cidade e elevar a qualidade da habitação e padrão urbanístico resultante; promover soluções de reassentamento que não aumentem a vulnerabilidade social das famílias (DENALDI, 2015, p.2).

[29] Assentamentos em que a área de intervenção fosse ocupada por, pelo menos, 60% (sessenta por cento) das famílias com renda até 3 salários mínimos (a partir de 2012, R$ 1.600); ocupada há mais de cinco anos; ou que estivesse localizada em situação que configurasse risco, insalubridade ou fosse objeto de legislação que proibisse sua utilização para fins habitacionais. (BRASIL, 2010, p.23).

Isso contribui para explicar os resultados aquém do previsto do PAC UAC até o momento, expresso em baixo índice de execução das obras, correspondente à conclusão de 817 obras, com outras 835 em andamento em todo o período de 2007 a junho de 2015. Além do mais, verifica-se que o PMCMV tem uma prioridade muito maior na agenda do governo, com investimentos mais significativos. De fato, somente o PMCMV alocou R$ 265,2 bilhões do OGU e FGTS em seis anos e o PAC, desde que foi implantado, em 2007, destinou R$ 29,4 bilhões em repasses provenientes dessas fontes para ações de urbanização de assentamentos precários (BRASIL, 2015). Outro obstáculo identificado por Denaldi (2015) diz respeito à falta de conhecimento produzido acerca das dificuldades e possibilidades de intervir em favelas, o que, consequentemente, limita de igual maneira a capacidade de ampliação da escala aliada à elevação da qualidade das intervenções em favelas.

2.1.3 A expansão do mercado imobiliário

Em processo paralelo à consolidação político-institucional na área habitacional dos governos Lula, houve um alargamento do mercado imobiliário habitacional em direção às classes de menor poder aquisitivo, fomentado por mecanismos regulatórios e institucionais implementados pelo Estado desde a década de 1990 e, sobretudo, por uma reestruturação interna do setor a partir da incorporação do capital financeiro. Nesse sentido, ainda no governo de FHC, em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Lei Federal nº 9.154/97, dando melhores condições de garantia e sustentabilidade financeira às operações contratadas. Entre as medidas adotadas pelos governos Lula que estimularam a produção de habitação via mercado, encontram-se a regulamentação da Alienação Fiduciária, Lei Federal n.º 10.391/2004, que deu maior segurança jurídica e econômica aos contratos de financiamento em relação à inadimplência, e a Resolução do Banco Central nº 3.259 do Conselho Monetário, que determinou a aplicação dos recursos da poupança (SBPE) na atividade produtiva habitacional (FIX, 2011).

Além dos incentivos governamentais, outro aspecto primordial para entender a enorme proporção que tomou a produção habitacional privada na última década consiste na entrada de capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras. Segundo Shimbo (2010), a abertura do capital das mencionadas empresas, em meados dos anos 2000, como forma de captar recursos externos, foi essencial para estimular sua maior inserção no setor

imobiliário, aumentando enormemente seu capital e ampliando sua atuação, em um fenômeno que vem sendo denominado como "financeirização do imobiliário" ou "incorporação da financeirização". O conjunto de mudanças institucionais e esse crescimento do fluxo de recursos repercutiram sobre as empresas financeirizadas, que sofreram transformações na concorrência e na estrutura de propriedade, em suas estruturas organizacionais e operacionais, em suas estratégias territoriais e de mercado, no canteiro de obras e na dinâmica imobiliária como um todo.

Focalizando as estratégias de mercado, o aumento da capacidade de consumo da população brasileira durante os governos Lula, em função da elevação do salário-mínimo e ampliação das condições de crédito, foi um fator decisivo para que as empresas com capital financeirizado ganhassem segurança para ampliar o perfil de atendimento em direção ao denominado "segmento econômico" da habitação. Trata-se de um nicho de construção ou incorporação de unidades habitacionais até 200 mil reais, acessadas através de crédito imobiliário por famílias de renda mensal entre 3 e 10 SM, que até então não eram absorvidas pelo mercado formal de moradias, mas que, tampouco, se referiam em sua maioria ao déficit habitacional brasileiro (FIX, 2011). Dessa maneira, firmou-se a confluência entre Estado, capital financeiro e mercado imobiliário, fundamental para que se desse o crescimento exponencial da oferta de imóveis residenciais para as classes de médias e baixas rendas a partir de 2006; ao ponto que, entre 2007 e 2008, o aumento considerável do número de unidades habitacionais lançadas no mercado repercutiu na mídia como um *boom* imobiliário (SHIMBO, 2010).

2.1.4 O Programa Minha Casa Minha Vida e o empresariamento da política habitacional

Sob a alegação da crise financeira mundial em 2008 e da importância da construção civil como geradora de empregos, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em março de 2009, através da Medida Provisória 459[30], como resultado da negociação entre o fortalecido setor imobiliário e a Casa Civil do Governo Federal (SANTO AMORE, 2015). Isto posto, outro objetivo anunciado do PMCMV era combater o déficit habitacional no país, por meio da criação de "mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades

[30] A medida provisória 459 foi convertida na Lei nº 11.977 de 07/07/2009.

habitacionais" para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos (SM) (BRASIL, 2009, Art.1º). Para isso, foi disponibilizado um volume inédito de recursos federais na forma de crédito e subsídios, do FGTS e do OGU, o que possibilitou, pela primeira vez em nossa história, o acesso ao financiamento para a aquisição da casa própria pelas famílias de renda mais baixa (0 a 3SM), transformando a habitação de interesse social em um nicho de mercado (SANTO AMORE, 2015).

O PMCMV tinha como meta inicial construir um milhão de moradias para famílias até 10 SM, as quais foram contratadas nos seus dois primeiros anos de funcionamento, na designada Fase 1 (2009-2011). Na Fase 2, quando foi incorporado ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o objetivo do PMCMV era a contratação de mais 2 milhões de unidades até o final de 2014. Segundo balanço de junho de 2015, o PMCMV superou essa meta, contratando durante todo o período de sua atuação 3,96 milhões de unidades habitacionais (UH) em 96% dos municípios do país, sendo que 2,3 milhões foram entregues, correspondendo a um total de R$ 265,2 bilhões em investimentos (BRASIL, 2015).

Tabela 2 – Metas de produção do PMCMV por fases e faixas de renda

Fases	Duração	Faixas	Renda Mensal Familiar	UHs	%
Fase 1	Abril de 2009 a Junho de 2011	1	Até 1.395,00 reais	400.000	40%
		2	De 1.395,01 a 2.790,00 reais	400.000	40%
		3	De 2.790,01 a 4.650,00 reais	200.000	20%
Fase 2	Junho de 2011 a Dezembro de 2014	1	Até 1.600,00 reais	1.200.000	60%
		2	De 1.600,01 a 3.100,00 reais	600.000	30%
		3	De 3.100,01 a 5.000,00 reais	200.000	10%

Fonte: Elaborado a partir de SANTO AMORE, 2015

No modelo de financiamento habitacional de mercado, que já havia sido introduzido pelo governo FHC, através do PAR[31], as empresas construtoras e incorporadoras ganham um papel central, tornando-se parceiras programáticas dos poderes municipais na implementação da política habitacional. Andrade (2011) observa que, enquanto o SNHIS precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do OGU para o FNHIS montavam um bilhão de reais ao ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com volumes de investimentos e de subsídios nunca antes vistos para o setor e sem que

[31] O PMCMV tem o desenho muito semelhante ao do Programa de Arrendamento Residencial (1999), baseado na concessão de financiamento à produção habitacional pelo setor privado e disponibilização de crédito ao beneficiário final. Todavia, o PAR se distingue por implementar um sistema de arrendamento, que facilita a retomada do imóvel, enquanto patrimônio do FAR, pela CAIXA em caso de inadimplência.

tivessem que ser submetidos a mecanismos de planejamento e controle social. Assim, muitos dos "avanços" institucionais e legais alcançados na política habitacional e urbana dos governos Lula, no sentido de implementação de uma política habitacional abrangente, descentralizada e participativa, de certa forma foram encobertos pela "lógica privada do fazer" (ANDRADE, 2011, p.15), vigente no PMCMV.

Conforme já era previsto desde o Projeto Moradia, o programa se estruturou em faixas de atendimento direcionadas a três perfis da demanda, com operacionalização, metas e subvenções econômicas específicas para cada uma delas. Para a denominada Faixa 1, atendida por uma modalidade específica do PMCMV, financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), cujos recursos são provenientes do OGU, a CAIXA financia a produção para uma demanda indicada pelos governos locais e desonera a construtora de alguns ônus, como gastos de incorporação imobiliária e comercialização, riscos de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. As famílias beneficiadas recebem subsídio[32] quase integral e devem pagar prestações mensais ao longo de dez anos. Para as Faixas 2 (subsídios parciais) e 3, a produção é financiada com recursos do FGTS e a comercialização das unidades é realizada diretamente pelas construtoras nos estandes de venda e nos "Feirões da CAIXA" (ROLNIK; ROYER, 2014).

O Ministério das Cidades, como órgão gestor do PMCMV, atua na regulação do programa, estabelecendo uma normativa comum para seu funcionamento em todo o país, constituída por um conjunto de leis, decretos e portarias. Os municípios, por sua parte, são responsáveis por organizar a demanda, por meio do cadastro dos candidatos e seleção dos beneficiários[33], e podem, além do mais, optar por criar condições para facilitar a produção, por meio da desoneração tributária, flexibilização da legislação urbanística e doação de terrenos. A CAIXA, enquanto instituição financeira operadora do programa, participa em todo o processo de produção habitacional, realizando a análise dos empreendimentos, contratações, medições de obra e liberando os recursos. Assim, prevalecem o protagonismo de um banco e uma lógica financeira na implementação do programa, em que a CAIXA se relaciona de maneira direta com os agentes imobiliários, cujos empreendimentos seguem normas e condições mínimas estabelecidas por ela (RUFINO, 2015).

---

[32] Na Fase 2, as famílias do Faixa 1 pagam prestações limitadas a 5% de sua renda mensal por 10 anos, com valor mínimo de R$25 reais, e, em algumas cidades, o teto financiável por UH chega a R$76.000, o que significa que os subsídios para esta faixa de renda podem ultrapassar 90% do valor do imóvel.

[33] De acordo com requisitos de corte do candidato do programa (renda máxima, não ser proprietário de outro imóvel, não ter sido atendido em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais); com prioridade para aqueles que atendem a critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e critérios adicionais municipais (SANTO AMORE, 2015).

O PMCMV, em seus primeiros seis anos de funcionamento, contratou quase 4 milhões de UHs, um patamar de produção habitacional que remete inevitavelmente à política habitacional do período militar, que, a seu modo, financiou, nos seus 22 anos de existência, quase 4,5 milhões de moradias (AZEVEDO, 1988). Ambas se estruturaram em um sistema de financiamento habitacional com metas de incluir as classes populares, entretanto, suas diferenças são evidentes, como a questão dos subsídios, ausentes no sistema SFH/BNH, e, especialmente, os agentes promotores. Na política financiada pelo BNH, mesmo com uma parte dos recursos aplicada por agentes privados nas faixas de renda mais elevadas, o poder público tinha um papel central como promotor da produção nas faixas de renda baixa e média baixa, através das COHABs, que possuíam bancos de terras e contratavam construtoras por meio de licitações de projeto e obra. Já no PMCMV, a atuação do poder público é bastante limitada, posto que o agente promotor é o setor privado em todas as modalidades de renda, a partir da proposição dos empreendimentos junto à instituição financeira. Vale oportunamente a ressalva de que, na modalidade PMCMV Entidades, esse esquema de promoção habitacional pode ocorrer de forma diferente, com a gestão do processo de produção habitacional por organizações sem fins lucrativos. Entretanto, foram previstos irrisórios 3% dos recursos do programa para a modalidade, e, mesmo assim, devido a dificuldades internas[34], tal produção não chegou a alcançar as metas estabelecidas. De qualquer maneira, o PMCMV representa uma aposta na eficiência do agente privado, como já muito destacamos, em contraposição à propalada morosidade dos processos de promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos) e autogestionários, afirmando uma produção direta pelo mercado, que em boa medida dispensa a gestão pública (ARANTES; FIX, 2009).

Outra crítica recorrente ao PMCMV diz respeito ao papel dos poderes locais, que para fomentar o programa, em inúmeros casos, “flexibilizaram” o planejamento estabelecido por meio de seus planos diretores e setoriais, implementando ações como alteração dos perímetros urbanos, criação de parâmetros edilícios ou urbanísticos excepcionais e demarcação de ZEIS em áreas com restrições à ocupação. Nessa linha, Mascia (2011) argumenta haver uma incompatibilidade entre o aumento de investimento no setor e a limitada capacidade institucional e de planejamento dos municípios, o que tem estimulado uma lógica reversa em

[34] O trabalho do grupo de pesquisa LEAU do IAU-USP, em conjunto com a assessoria técnica Peabiru, trata de uma pesquisa exploratória do PMCMV/Entidades e incursão etnológica em casos selecionados. Ver Capítulo 11- Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas, no livro Minha Casa... e a Cidade?, organizado por Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

que os governos municipais, para receber os empreendimentos, adequam seus instrumentos de controle do território previstos nos planos municipais aos interesses da produção.

A produção arquitetônica e urbanística do PMCMV

São estratégias financeiras essenciais das empresas que atuam no PMCMV, com o objetivo de garantir a solvabilidade dos negócios, a busca por terrenos baratos nas periferias, a ampliação da escala dos empreendimentos e a padronização dos projetos. Dessa forma, recorre-se largamente à padronização dos projetos arquitetônicos, resultando na implantação em todo o território nacional de conjuntos com tipologias habitacionais repetitivas de casas, predominantes nos municípios menores, ou apartamentos, nos espaços metropolitanos. A participação do arquiteto sob o mando das construtoras nessa produção geralmente se limita, inicialmente, ao desenho dos tipos padronizados de casas e edifícios e do "estilo" das fachadas, e, depois, ao projeto de implantação no terreno e procedimento dos trâmites burocráticos para a sua aprovação no poder público municipal. A essa baixa qualidade arquitetônica e urbanística se contrapõe um preciosismo no controle da produção e do trabalho no canteiro de obras, como estratégias de redução dos custos e dos prazos das obras (SHIMBO, 2010).

O PMCMV, além do mais, dissemina o padrão urbano de condomínio fechado para as populações de baixa renda, o que contribui para o aumento do endividamento dessas famílias. Assim, as despesas com a casa própria incluem, além das prestações do imóvel, taxas de condomínio e contas dos serviços urbanos formais, em muitos casos anteriormente acessados de maneira irregular. O endividamento das famílias, por consequência, afeta a gestão dos espaços dos conjuntos e, primordialmente, coloca em risco a permanência das famílias mais vulneráveis na nova moradia. Nessas circunstâncias, é perceptível o quanto é problemática a hegemonia de um programa habitacional apoiado na propriedade privada, enquanto alternativas de programas públicos como o aluguel social, considerado mais adequado para atender a populações mais vulneráveis, praticamente inexistem. Os programas de aluguel social têm como pressupostos a propriedade pública do parque construído ou o controle sobre os preços do mercado locatício privado, e, necessariamente, um comprometimento menor da renda do morador com as despesas com a moradia; no entanto, tal modelo nunca chegou a expandir-se no país, uma vez que a ideia da propriedade sempre esteve vinculada em todas as políticas habitacionais brasileiras e vem se aprofundando crescentemente nos últimos anos.

A afirmação do modelo de condomínio fechado ecoa no prevalecimento de uma concepção privada de cidade, que se consolida no Brasil de forma intensa desde os anos 1990, tendo seu início de implantação já na década de 1970 (RODRIGUES, 2006). Além disso, os conjuntos habitacionais se disseminam em terrenos periféricos, onde o custo da terra é menor, significando que a má localização, que priva os moradores de boa parte dos benefícios da vida na cidade (empregos, serviços, comércio, equipamentos), se converte em lucro para as construtoras. Tal situação se agrava na medida em que o aquecimento do setor imobiliário e da construção civil inevitavelmente intensifica a valorização fundiária, o que, por sua vez, dificulta ainda mais o acesso à terra urbanizada pelos mais pobres, que persistem excluídos do mercado formal. Rufino (2015) destaca duas localizações predominantes dos empreendimentos para a Faixa 1, as periferias consolidadas e grandes glebas vazias contíguas aos tecidos urbanos existentes, originando "frentes pioneiras" (RUFINO, 2015).

No caso do PMCMV, além dos objetivos de aquecer a economia e gerar empregos, o programa também conseguiu cumprir a meta de produzir um significativo número de unidades para a Faixa 1, dando mostras de êxito e conseguindo uma ampla adesão da sociedade. No entanto, sabemos que essa produção se traduz na reprodução de um padrão de urbanização segregador, na homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico, no aumento do preço dos terrenos da cidade, entre outros. Enfim, essas repercussões negativas são o que se poderia esperar de um programa habitacional concebido por um arranjo político-imobiliário e que, por esta razão, atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos imprescindíveis com a política urbana e fundiária que indicam o acesso democrático à cidade, com qualidade urbanística e arquitetônica, que, a propósito, estão excluídos atualmente da agenda nacional.

2.2 Política habitacional em Belo Horizonte de 2005 a 2012

2.2.1 Caracterização geral

Belo Horizonte (BH), cidade planejada no final do século XIX para ser a capital do Estado de Minas Gerais, atualmente é a quinta cidade mais populosa do Brasil, com 2.375.151 habitantes (IBGE, 2010). Configura-se como o município pólo da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), instituída em 1973 e conformada por 34 municípios. Nessa

condição, e na qualidade de maior centro terciário de Minas Gerais, concentra fortemente a oferta de comércio, serviços, empregos formais e equipamentos públicos, principalmente na área central e na zona sul do município; na medida em que a população de mais baixa renda, que ocupa os municípios periféricos, lhe provém mão de obra e se constitui como mercado consumidor (BELO HORIZONTE, 2010).

Enquanto nos anos 1950 e 1960, a população belo-horizontina cresceu em ritmo acelerado, nas décadas seguintes, houve uma queda nas taxas de crescimento, sobretudo nos anos 2000, o que, dentre outros fatores, se explica pela alta valorização imobiliária que expulsa segmentos de média e baixa renda para seus municípios vizinhos na região metropolitana. A mancha urbana ocupa toda a área do município, sendo que o maior adensamento se dá preponderantemente nas áreas centrais mais valorizadas e ao longo dos principais corredores de tráfego, onde se aglutinam as edificações verticalizadas. Apesar de o município contar com uma ampla cobertura de infraestrutura e serviços urbanos, o PLHIS (BELO HORIZONTE, 2010) de Belo Horizonte apontou um déficit habitacional de 62.523 domicílios e 152.345 domicílios distribuídos em 285 assentamentos precários, sob a forma de vilas[35] e favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos públicos irregulares, loteamentos privados irregulares e ocupações organizadas.

O processo de urbanização de Belo Horizonte foi marcado pela ação estatal conjugada a processos de segregação social. Planejada para ser a sede administrativa e política do estado, a inicialmente denominada Cidade de Minas se conformou a partir da implantação de um plano urbanístico desenvolvido pelo engenheiro Aarão Reis e sua equipe sobre a área do antigo Arraial de Belo Horizonte, que, por essa razão, foi totalmente desapropriado e demolido. O plano elaborado com alto cunho ideológico aspirava um novo modelo de cidade que simbolizaria o progresso da República recém-proclamada em oposição ao passado colonial e monárquico de Minas Gerais. Entretanto, a capital com ares de progresso logo mostrou sua face excludente. Concebida para abrigar especialmente o funcionalismo público, não foram previstos espaços no plano da cidade para as famílias dos operários que foram construí-la. Fatalmente, antes mesmo de sua inauguração, em 1897, a Cidade de Minas já possuía dois

[35] Segundo Mendonça; Costa; Borges (2015), o termo "vila" é uma denominação belo-horizontina utilizada para se referir às favelas que já passaram por intervenções públicas ou, simplesmente, por se considerar este termo menos pejorativo que "favelas".

aglomerados de "cafuas"[36] ocupando a área planejada (MENDONÇA; ANDRADE; DINIZ, 2015).

Desde então, as favelas perpassaram a história de Belo Horizonte e o poder público, por muito tempo, respondeu a esta situação com a erradicação e expulsão de seus moradores para as periferias, localizadas fora do plano, mesmo perante a grande resistência de seus moradores. A erradicação das favelas, inicialmente das áreas centrais, e depois também na área não planejada, designada zona suburbana[37], esteve sempre permeada pela ideia de que esses assentamentos corrompiam o modelo da cidade planejada; portanto, era necessário "tirá-los da vista", expulsando sua população para as periferias, onde, de forma inevitável, novos assentamentos precários se formavam (GUIMARÃES, 1992). Um dos fatores indutores dessa política de desfavelamento foi, certamente, a alta valorização dos terrenos urbanizados da área planejada, o que implicou em uma estruturação do espaço marcada pela desigualdade socioterritorial, tal como em um crescimento inicial muito maior da zona suburbana, em detrimento da zona urbana. De fato, em 1912, cerca de 60% da população residia fora da área urbana planejada, inserida na Avenida do Contorno, conforme constatou o primeiro censo e como não poderiam prever seus idealizadores (BELO HORIZONTE, 2010).

Nessa perspectiva, na cidade de Belo Horizonte, desde a sua origem, já se faz evidente o lugar que cabe a cada grupo social. Assim, o centro e sua extensão sul se tornaram as áreas mais valorizadas, sendo ocupadas pelos segmentos de alta renda. A implantação pelo governo do Estado da cidade industrial Juventino Dias, em Contagem, município limítrofe a oeste de Belo Horizonte, nos anos 1940, motivou a ocupação predominante da região oeste pelos operários que ali trabalhavam. A região norte da capital também tomou um caráter popular, com a propagação de loteamentos ilegais ocupados por trabalhadores de baixa qualificação e renda. A partir dos anos 2000, mais uma vez, a ação do Estado influencia decisivamente a estrutura espacial da cidade, ou melhor, da metrópole. Investimentos estatais de grande monta, seguidos de investimentos privados e da criação de pólos de alta tecnologia, determinaram uma grande valorização do vetor norte, bem como sua transformação em um importante eixo econômico (MENDONÇA; ANDRADE; DINIZ, 2015).

---

[36] "Cafuas: casas de barro cobertas de capim". (GUIMARÃES, B. M, 1991 *apud* URBEL,2016). Disponível em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=URBEL&tax=17484&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=50494&chPlc=50494, acesso em 21.02.2016.

[37] O plano de Aarão Reis previa a estruturação da cidade em três zonas: a urbana, delimitada pela Avenida do Contorno e onde foi implantado o plano de traçado ortogonal; a suburbana; e a de sítios.

Em relação ao supracitado processo de expansão do mercado imobiliário a partir de meados dos anos 2000, pode ser verificada sua influência profunda sobre a estrutura habitacional e urbana de Belo Horizonte. O intenso aumento da oferta de moradias pelo mercado imobiliário ocorreu na capital mineira principalmente sob a forma "apartamento", que se configurou como uma tendência de padrão de moradia também para os setores populares, reforçado, inclusive, pelos programas de urbanização de favelas, em que parte das moradias são substituídas pela tipologia multifamiliar vertical (MENDONÇA; COSTA; BORGES, 2015). Estas autoras afirmam que na década de 1980 e durante a maior parte dos anos 1990, diante da escassez de crédito habitacional, o "apartamento", enquanto produto imobiliário, era restrito praticamente às classes de renda média e alta. Nesse contexto, restavam aos segmentos populares a autoconstrução da casa, como alternativa habitacional preponderante, e a limitada produção estatal, tanto de casas, quanto de apartamentos. Em Belo Horizonte, a expansão do mercado imobiliário, territorial e em direção às classes de média e de baixa renda, contribuiu, por um lado, para uma maior diversificação social em algumas áreas populares; por outro lado, contudo, as periferias continuaram sendo um espaço de muita precariedade, e mais, os assentamentos novos passaram a ser implantados em regiões ainda mais desprovidas de infraestrutura e distantes da área central, em razão da valorização fundiária que expulsa os pobres das áreas mais consolidadas da cidade (MENDONÇA; ANDRADE; DINIZ, 2015).

A precariedade habitacional permeia toda a história da capital mineira e se manifesta, sobretudo, nas vilas ou favelas, cuja população representa, desde os anos 1990, uma constante entre 20 a 25% da população total do município, ocupando cerca de 5% de sua extensão territorial. Nos anos 2000, outra solução habitacional precária, as ocupações organizadas, tem se ampliado de forma significativa em razão da luta pelo direito à cidade e à moradia por segmentos populares. Mendonça, Costa e Borges (2015), somente para ilustrar, constatam que enquanto em 2009 era possível identificar quatro assentamentos desse tipo que abrigavam 1.470 domicílios, em 2013, registraram-se oito ocupações organizadas abrangendo cerca de 2.600 famílias e 10.480 pessoas (0,4% da população total do município) (MENDONÇA; COSTA; BORGES, 2015).

Sobre os movimentos sociais de luta por moradia atuantes na conjuntura atual, é fundamental resgatar o momento de rearticulação dos movimentos de favelas a partir de meados dos anos 1970, quando conseguiram incorporar muitas de suas reivindicações na política habitacional, sobretudo o reconhecimento do direito de permanência nas favelas. O movimento dos sem

casa, por sua vez, surgiu nos anos 1980 e realizava ações de ocupação de terrenos vagos reunindo famílias de baixa renda que moram em aluguel, em moradia cedida ou em coabitação involuntária. Nos anos 1990, estes movimentos populares passaram a ter uma participação na política municipal de habitação, por meio de instâncias de gestão democrática como o Orçamento Participativo Regional (OP) e o Orçamento Participativo de Habitação (OPH). Com isso, a atuação do movimento de favelas, constituído por associações de moradores, passou a focar sua "luta" na disputa de recursos no OP para implementar ações em seus assentamentos. Nesse panorama, se deu a organização do movimento dos sem casa em associações ou núcleos, reconhecidos pela denominação *núcleos de sem casas*, organizações cadastradas pela prefeitura com direito de concorrer aos recursos do OPH para a produção habitacional, sendo que muitos deles têm representação em entidades de luta pela moradia que atuam nos âmbitos estadual e federal (BELO HORIZONTE, 2010). A partir de 2000, alguns setores do movimento por moradia passaram a questionar a efetividade dessa participação através dos canais institucionalizados pela política habitacional do município e utilizam, como estratégia política, as mencionadas ocupações organizadas, caracterizando um novo ciclo de ações diretas (BOIS, 2013).

2.2.2 A Política Municipal de Habitação

O formato da política habitacional de Belo Horizonte atual remete ao governo do Prefeito Patrus Ananias (PT), da coligação de partidos denominada "Frente BH Popular"[38] (1993-1996), quando, em uma conjuntura de descentralização e municipalização da política habitacional no Brasil, se estabeleceu um novo arranjo político-institucional para tratar da questão habitacional do município, em proposta formulada através da interlocução do poder público com o movimento popular.

Muitos dos técnicos envolvidos na campanha eleitoral da Frente BH Popular eram militantes dos movimentos populares ou participaram em outras administrações municipais de caráter progressista[39] daquele período. Ao serem inseridos no corpo de dirigentes da URBEL

[38] A Frente BH Popular constituiu-se pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Verde (PV) (BOIS, 2013).

[39] Mônica Cadaval Bedê, por exemplo, que, por participar do movimento de moradia em Belo Horizonte, foi chamada para atuar na coordenação do programa de intervenção em favelas do primeiro governo de Celso

(Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte), órgão responsável por implementar a política habitacional, tiveram um papel fundamental para que a parceria com os movimentos de moradia pudesse ocorrer, tal como na incorporação de suas propostas e do ideário da reforma urbana na formulação da nova Política Municipal de Habitação. Além disso, a consultoria externa foi uma constante nessa gestão, prestada por organizações governamentais, não governamentais e empresas que participaram de experiências de outras gestões progressistas, em especial nos municípios paulistas – como, por exemplo, a USINA CTAH, contribuindo decisivamente na formulação da política e dos programas habitacionais (BEDÊ, 2005).

Os elementos normativos necessários à conformação da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte foram instituídos a partir de 1993; primeiramente, a Lei nº 6.326, que deu nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP); logo, o Decreto nº 7.613/1993, que atribuiu à URBEL a prerrogativa de órgão propositor e executor das políticas de habitação; além da Lei 6.508/1994, que instituiu o Conselho Municipal de Habitação (CMH)[40] com atribuições deliberativas e de fiscalização da aplicação dos recursos do FMHP. Estes três elementos conformaram, em essência, o arranjo institucional de gestão ainda vigente atualmente - o Sistema Municipal de Habitação (SMH).

A Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte assim formulada foi aprovada através da Resolução n.º II do CMH, implicando, basicamente, em duas linhas de atuação. Uma primeira linha, a de "assentamentos existentes", ou seja, favelas e conjuntos habitacionais irregulares, abrangendo o programa de intervenção estrutural e ações parciais[41], pontuais ou emergenciais nos assentamentos precários. A segunda refere-se aos "novos assentamentos", compreendendo a produção de lotes urbanizados e de conjuntos habitacionais. Para esta última linha, a Resolução n.ºII estabeleceu as seguintes diretrizes: (i) utilizar preferencialmente pequenas áreas inseridas na malha urbana, (ii) porte limitado a 300UH, (iii) utilização de áreas próximas à origem da demanda, (iv) regularização fundiária obrigatória. Tais diretrizes sofreram algumas modificações com a implementação do Plano Diretor (Lei n.º 7.165/1996) e suas revisões posteriores, primordialmente no que tange ao porte, priorizando conjuntos ainda menores, com até 150 UH. Salvo os casos de reassentamento em

---

Daniel (1989-1992), em Santo André; na sequência, quando retornou a Belo Horizonte, ajudou a formular e implementar a Política Municipal de Habitação como diretora de planejamento da URBEL (1993-1999).

[40] O Conselho Municipal de Habitação (CMH) é composto por 20 membros titulares, com representantes de entidades populares (6), de entidades vinculadas à produção de moradia (2), do Poder Legislativo (2) e Executivo (9), e entidades de profissionais liberais relacionadas com o setor (1), com caráter deliberativo sobre a política e instância gestora do Fundo Municipal de Habitação Popular (Lei 6.508/1994).

[41] A intervenção parcial compreende as intervenções físicas, mas sem implementar a regularização fundiária.

função de risco geotécnico ou obras públicas, foi instituído que os programas da linha de novos assentamentos deveriam atender sempre às demandas coletivas organizadas, ou melhor, aos núcleos dos sem casa[42].

Em ressonância com as ideias do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o conceito de habitação adotado pela política demonstrava seu entendimento inseparável da inclusão na cidade, a ser assegurada através da diretriz que requisitava a vinculação da política habitacional à política urbana: *"entende-se como habitação a moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, os serviços urbanos e os equipamentos comunitários básicos"* (BELO HORIZONTE, 1994, Art.1º). Na prática, as diretrizes da Resolução II do CMH em grande parte não foram viabilizadas, principalmente esta última citada, que se relaciona com o acesso à cidade, todavia, essa norma foi permanentemente uma referência para a configuração da política habitacional municipal, sobretudo no que diz respeito às duas linhas programáticas principais de atuação.

Vale destacar que nem sempre foi atribuição da URBEL implementar essas duas linhas de atuação da política. Nesse sentido, em 2001, uma reforma administrativa deslocou suas funções para a Secretaria Municipal de Habitação e, posteriormente, no período de 2003 até 2011, a URBEL retomou a linha de atuação voltada para a intervenção em assentamentos existentes, ficando a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (SMAHAB), por seu turno, responsável pelos programas de produção habitacional. A partir de 2011, houve uma nova estruturação dos órgãos executores da Política Municipal de Habitação, quando então a SMAHAB foi extinta e a URBEL voltou a ter responsabilidade integral sobre a elaboração e execução da política habitacional do município (BELO HORIZONTE, 2010). Nessa circunstância, a URBEL, que se estrutura em diretorias, divisões e supervisões, incorporou, através da criação de novos setores, o corpo técnico e as competências da SMAHAB. (ver ANEXO A – Organogramas URBEL).

Como parte da orientação de gestão democrática do governo BH Frente Popular, o Orçamento Participativo Regional (OP) foi instituído logo no início dessa gestão, em 1993, tendo como objetivo primordial definir juntamente com a população a distribuição de recursos municipais destinados a investimentos da prefeitura (NAVARRO, 2007). Por esse mecanismo, as associações de moradores de favelas ou outros assentamentos irregulares podem conquistar,

[42] Além de organizadas no movimento, as famílias atendidas pela Política Municipal de Habitação devem ter renda mensal máxima de cinco salários mínimos, com atendimento prioritário para aquelas com até três salários mínimos, morar em Belo Horizonte há mais de dois anos, não terem sido contempladas em outros programas de habitação e não possuírem imóvel residencial (BELO HORIZONTE, 2010).

entre outras, obras de urbanização, construção de equipamentos e regularização fundiária para os seus assentamentos. O Orçamento Participativo de Habitação (OPH), por sua vez, se originou quando, no OP de 1995, o movimento de sem casas, concorrendo com outras políticas do setor, conquistou a aprovação de 365 lotes urbanizados para a construção de habitação junto às administrações regionais. Ao constatar, nesse momento, a escassez de recursos destinados para a produção de novos assentamentos, o governo municipal criou o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), de modo que os investimentos municipais em produção de conjuntos habitacionais e lotes urbanizados pudessem ser deliberados em um processo particular, inclusive pelo caráter diferenciado das reivindicações por moradia, cujo produto final tem apropriação de natureza não coletiva (CARDOSO; VALLE, 2000).

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a instituição do SNHIS e o aumento da quantidade de recursos disponibilizados para investimentos em habitação, como parte de um processo mais amplo de retomada do crescimento econômico, criaram um cenário favorável no âmbito da política habitacional federal, repercutindo na política municipal. Uma das implicações foi a elaboração do PLHIS, como parte da exigência para aderir ao Sistema e para receber recursos do FNHIS, sendo elaborado por empresa terceirizada junto com equipe da URBEL, e concluído em 2010. Se, até 2005, os recursos municipais compunham a maior parcela dos investimentos na política habitacional de Belo Horizonte, de 2006 em diante, houve um aumento exponencial da participação de recursos federais, o que possibilitou ampliar primeiramente as intervenções em assentamentos de interesse social e, em um segundo momento, a produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. É necessário destacar que a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) manteve uma aplicação contínua na política habitacional em torno de 1% ao ano de seu orçamento, o que corresponde ao percentual mínimo de investimento para estados e municípios proposto na Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 285/2008 (BELO HORIZONTE, 2010) (ver Gráfico 2).

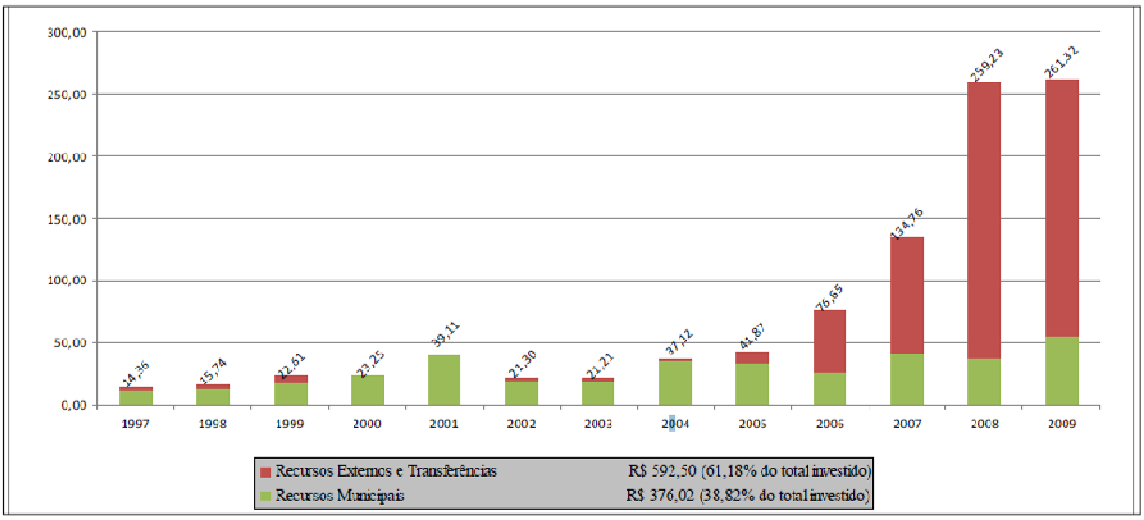


Gráfico 2 – Política Municipal de Habitação – Investimentos e fonte (recursos municipais x recursos federais e de outras fontes externas) – Em milhões de reais
Fonte: BELO HORIZONTE, 2010, p.108

O diagnóstico do PLHIS (BELO HORIZONTE, 2010) aponta uma situação de subdimensionamento das equipes existentes nos órgãos executores da Política Municipal de Habitação, a URBEL e a extinta SMAHAB, em relação à demanda de trabalho, principalmente diante do aumento significativo dos recursos federais para a execução de programas a partir de 2005, o que exige uma capacidade técnica e operacional cada vez maior. Apesar disso, afirma-se, ao menos, ter reduzido nas últimas administrações a contratação de serviços terceirizados para o cumprimento de funções de rotina dos órgãos, com a substituição por funcionários contratados por concurso público, o que permite uma evolução e acumulação do conhecimento técnico na gestão pública.

2.2.3 Urbanização de favelas

Em contraposição ao longo período da história de Belo Horizonte em que as favelas foram alvo de ações de erradicação pelo poder público, a partir de 1980, a política de intervenção nessas áreas passa a ter finalmente outra orientação, como resultado das reivindicações do movimento de favelas. Nesse sentido, em 1979, o governo do estado criou um programa de urbanização de favelas atuante na região metropolitana que assegurou "implicitamente" o direito dos moradores permanecerem nessas áreas, reconhecendo a favela como a "cidade real" e a necessidade de sua consolidação, porém, não introduziu a regularização fundiária. O denominado Programa de Desenvolvimento de Comunidades – PRODECOM, da Secretaria

de Estado do Planejamento, integrava a participação da população local tanto no planejamento das intervenções de urbanização, como na execução das obras em mutirão (GUIMARÃES, 1991).

Em 1984, o PRODECOM foi desativado em função da mudança de governo do Estado, entretanto, as favelas da cidade de Belo Horizonte já contavam com outro programa que não apenas garantia sua permanência na cidade, mas reconhecia efetivamente o direito da posse da terra ocupada pelos seus moradores. O Programa Municipal de Regularização de Favelas – o Pró-Favela – foi instituído em 1983 (Lei Nº 3.532/83), constituindo, juntamente com as experiências de Diadema e Recife, um dos primeiros programas de regularização fundiária de interesse social ainda nos anos 1980, combinado à legislação correlata, implementado no Brasil. A Lei do Pró-Favela decretou as favelas ocupantes de terrenos públicos e passíveis de urbanização como Setor Especial 4 (SE 4), criado naquela ocasião no zoneamento da cidade, possibilitando, para fins da regularização, a implementação de parâmetros e critérios específicos de acordo com a "tipicidade da ocupação". A implementação do Pró-favela foi atribuída à URBEL, antiga FERROBEL[43], empresa de economia mista de âmbito municipal que passou a exercer, a partir de 1983, atividades de urbanização (GUIMARÃES, 1991).

Fundamentada em uma postura de "respeito à tipicidade" da favela, até mesmo por definição na Lei do Pró-Favela, a ênfase desse programa, até o início dos anos 1990, se caracterizou pela regularização de favelas assentadas sobre áreas municipais de forma desvinculada da urbanização, levando à aprovação formal de parcelamentos tal como produzidos pela ocupação espontânea.

> Dava-se o título de propriedade para lotes que não eram urbanizados. Aí acontecia aquilo que a gente já viu acontecer muito, inclusive várias vilas que foram regularizadas naquele tempo estão sendo de novo regularizadas agora, porque numa vila não consolidada as pessoas mexem nos muros/cercas, a rua diminui, aquela estória. Então quando você vai ver a planta do loteamento que está aprovada não corresponde em nada ao que está no local, porque aí a vila já passou por obra da prefeitura, já passou por mexidas de morador. Então é um retrabalho, é um gasto de recurso público. (MÔNICA BEDÊ, ex-gestora URBEL, entrevista em 10/04/2015).

[43] A URBEL é resultante de transformação na estrutura da empresa Ferro de Belo Horizonte S.A (Ferrobel), autorizada pela lei nº 898 de 30 de abril de 1961, de exploração, comercialização e industrialização de minérios no Município de Belo Horizonte. Fonte: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=URBEL&tax=17484&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&, acesso em 21/01/2016.

Esta situação se alterou na gestão municipal Frente BH Popular (1993-1996), quando foi estabelecida a necessidade da consolidação urbanística previamente à implementação da regularização fundiária. Nessa gestão, o Programa de Regularização Fundiária também estendeu suas ações às favelas em áreas particulares, principalmente pela aplicação do usucapião, instrumento previsto na Lei Orgânica do Município (1990) (BEDÊ, 2005).

Desde 1993, quando foi instituído o Orçamento Participativo (OP), as intervenções urbanísticas em favelas passaram a ser objeto de disputa de recursos nessa instância participativa. Como essas ações geralmente eram pontuais, os gestores se questionaram sobre a efetividade desse tipo de intervenção na consolidação de condições adequadas de moradia, bem como em termos de racionalização dos gastos públicos. Assim, logo foi introduzido na política municipal o Plano Global Específico (PGE), como uma proposta de articular as intervenções pontuais aprovadas no OP com um planejamento global (físico, social, jurídico) no assentamento como um todo. Em 1998, a URBEL estabeleceu como diretriz a obrigatoriedade da elaboração do PGE para a conquista de recursos para obras de urbanização no OP, sendo instituídos somente mais tarde pela revisão da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) (Lei Municipal 8.137/2000)[44].

> O Plano Global Específico (PGE) é um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Ele consiste em um estudo aprofundado da realidade destas áreas, considerando os aspectos urbanístico, sócio-econômico e a situação jurídica do terreno. O objetivo principal do PGE é apontar os caminhos para a melhoria da qualidade de vida nestes locais e integrá-los ao conjunto da cidade (URBEL, disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=URBEL&tax=8173&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&, acesso em 20/11/2014).

No entanto, a partir dessa medida, a conquista das intervenções de urbanização no âmbito do OP se transformou em um processo moroso, exigindo um grande esforço de mobilização das comunidades. Assim, após conquistarem recursos para a elaboração do PGE de suas vilas ou favelas, as comunidades deveriam novamente disputar no OP recursos para a implementação gradual das intervenções físico-ambientais, jurídico-legais e socioeconômico-organizativas nele previstas. Como consequência, foi elaborado um grande volume de planos globais, mas a

[44] A Lei 8137/2000 institui os PGEs e a necessidade de sua elaboração sob coordenação do Executivo para cada ZEIS 1 (vilas e favelas) e ZEIS 3 (conjuntos habitacionais públicos) demarcadas no zoneamento do Município.

burocratização dos processos de definição e execução impediu que fossem implantados logo em seguida (SILVA, 2013).

Além das intervenções pontuais, parciais e emergenciais, a Resolução n.º II do Conselho Municipal de Habitação previa outra forma de intervenção nos assentamentos existentes, através de um programa de intervenção estrutural:

> [...] promove transformações profundas num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação (BELO HORIZONTE, 1994, p. 1).

Portanto, a intervenção estrutural objetiva implementar na totalidade do assentamento o planejamento e a execução das intervenções físico-ambientais, a regularização fundiária, acompanhadas de ações socioeconômico-organizativas. Na prática, antes da implementação do Programa Vila Viva, em 2005, a limitação financeira, considerando que tais intervenções requerem investimentos muito altos, impediu que fossem levadas adiante as propostas nesse sentido, por vezes interrompendo os processos antes de serem concluídos. Possivelmente, a Vila Senhor dos Passos, localizada na Região Noroeste do município, tenha sido a vila em que a intervenção estrutural foi implementada de forma mais próxima ao conceito acima descrito, em todas as suas etapas e em sua totalidade. Nesse caso, é necessário registrar que a intervenção estrutural só se tornou possível a partir de vários programas vinculados a fontes de financiamento externas, como o Programa Alvorada (1994 a 2000), em convênio com o governo italiano, e o Programa Habitar Brasil, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (SANTOS, 2006).

Com o grande aumento de recursos federais disponibilizados a partir de 2005, as intervenções estruturais guiadas pelo PGE puderam ser efetivamente promovidas na capital através do Programa Vila Viva. Nessa conjuntura, o volume considerável de planos concluídos facilitou a captação de recursos junto a organismos financeiros nacionais. A atuação do programa foi iniciada com a urbanização do Aglomerado da Serra[45], maior favela da cidade, em 2005, com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Programa Saneamento para Todos da CAIXA, ambos com contrapartida da prefeitura. De

[45] O Aglomerado da Serra localiza-se na região Centro-Sul de Belo Horizonte, a mais valorizada da capital, apresenta população estimada em 46 mil moradores aproximadamente e é composto pelas vilas Nossa Senhora de Fátima, Nossa Senhora da Aparecida, Nossa Senhora da Conceição, Marçola, Santana do Cafezal e Novo São Lucas (URBEL,2015).

2007 em diante, o ingresso dos recursos do PAC, que se tornou o principal meio para fomentar essas intervenções, possibilitou a ampliação da abrangência do programa para 12 assentamentos e com uma perspectiva, segundo o discurso oficial, de beneficiar aproximadamente 193 mil moradores, o que representava 38% do total da população de vilas e favelas de Belo Horizonte (URBEL, 2016).

Figura 15 - Intervenções do Programa Vila Viva 2005-2014
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

Embora exista uma crítica ao programa relacionada ao fato de a maior parte dos investimentos se direcionar para a urbanização das favelas localizadas próximas ao centro da cidade ou de bairros muito valorizados (ver Figura 15), o que envolve, entre outros, interesses do mercado

imobiliário e de visibilidade política, como os aglomerados Morro das Pedras, Santa Lúcia e Serra; de acordo com o depoimento de gestora da URBEL, a escolha desses assentamentos foi orientada por critérios técnicos relacionados à existência de graves precariedades, ao porte e complexidade das intervenções requisitadas, além de possuírem planos de urbanização elaborados há mais tempo.

> [...] são áreas de PGEs mais antigos, em grandes aglomerados com problemas sérios estruturais, muitas vezes com porte de cidades, daí a relação custo /benefício. Desta forma, o início das intervenções estruturais ocorreu em áreas como Serra, Santa Lúcia, Morro das Pedras, Taquaril, aglomerados de Belo Horizonte que possuem questões urbanas importantes a resolver e que já possuíam PGE há muito tempo. (KARLA MARQUES, gestora URBEL, entrevista em 09/04/2015)

A primeira etapa de uma intervenção estrutural é o planejamento, que compreende a elaboração do PGE por equipes multidisciplinares contratadas pela URBEL a partir de processos licitatórios, formadas por arquitetos e urbanistas, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, advogados e geólogos. As etapas seguintes, correspondentes aos projetos e obras, são comumente contratadas via licitação, em um único processo ou separadas, com acompanhamento, coordenação e fiscalização dos serviços prestados pela equipe da URBEL. As equipes que atuam especificamente no Programa Vila Viva, constituídas, principalmente, por arquitetos, engenheiros e técnicos sociais, trabalham com certa autonomia em relação ao restante do corpo técnico em escritórios da URBEL montados no próprio canteiro de obras ou em suas proximidades. O processo de elaboração e execução do PGE em cada área deve ser acompanhado por representantes dos moradores, responsáveis também por intermediar a relação entre comunidade e poder público, através da instituição dos designados Grupos de Referências (GR).

Muitas pesquisas que abordam o Programa Vila Viva, como as de Melo (2009), Silva (2013) e Cidade e Alteridade (2013), apontam como efeito perverso das intervenções o enorme número de remoções, que não consegue ser absorvido pelos conjuntos habitacionais produzidos para reassentamento dentro das vilas. Além de novas unidades habitacionais, a alternativa oferecida às famílias removidas é a indenização pelas benfeitorias construídas para a aquisição de uma nova moradia, portanto sem incluir o valor do terreno, o que explicita o não reconhecimento do direito de posse da terra ocupada pelos moradores. O valor muito baixo da indenização, somado ao processo inflacionário que se inicia nas vilas e favelas com a implantação do programa, fazem com que muitas das famílias removidas sejam expulsas para

outros bairros ou outras favelas da cidade de Belo Horizonte e da região metropolitana, cuja condição de urbanização é mais precária que a anterior (CIDADE E ALTERIDADE, 2013).

Outra alternativa de reassentamento dessas famílias promovida pela URBEL é o Programa de Reassentamento por Obras Públicas (PROAS), que compreende a aquisição de imóvel pela prefeitura; entretanto, o baixo valor financiável determina da mesma forma alternativas de localizações mais periféricas das novas moradias adquiridas. Segundo o PLHIS (BELO HORIZONTE, 2010), no atendimento à demanda de remoções, a produção de novas unidades habitacionais é aplicada em cerca de 60% dos casos, enquanto nos 40% restantes, 10% compreende a aquisição de unidades e 90% a indenização de benfeitorias. Há casos ainda em que as famílias removidas por motivos de risco geológico ou inundação recebem auxílio financeiro do Programa Bolsa Moradia para residir em aluguel provisório até receberem sua indenização, com outro imóvel do PROAS ou em unidades habitacionais construídas pela prefeitura. Consideramos importante indicar que os processos de remoção e reassentamento de todos os modos são extremamente complexos, menos pelas alternativas oferecidas para reassentar as famílias, mas, sobretudo, pela forma imposta em que geralmente ocorrem.

> É evitado ao máximo o deslocamento da população, somente quando é realmente imprescindível, que é o caso do Aglomerado da Serra, onde existiam muitas áreas necessitando de saneamento, áreas de risco a serem tratadas, questões ambientais e de acessibilidades importantes a resolver. Todas as intervenções passaram por licenciamento ambiental, buscando aplicar as flexibilizações legais possíveis, no sentido de remover o menor número de famílias, ou seja, somente nos casos em que a remoção é a única solução. (KARLA MARQUES, gestora URBEL, entrevista em 09/04/2015)

Como podemos observar, os técnicos da URBEL reconhecem o problema das remoções e manifestam um esforço grande em evitá-lo, mas o fenômeno parece ser intrínseco à metodologia de intervenção, o que exige, portanto, um empenho maior em formular processos de “urbanização” menos impactantes, nos quais os efeitos perversos sejam mitigados. Nessa direção, há igualmente uma crítica (MELO, 2008; SILVA, 2013) relacionada à reprodução pelo programa de soluções convencionalmente aplicadas na cidade legal, desconsiderando a complexidade espacial da favela e as práticas cotidianas que a sustentam. Tais soluções convencionais se expressam nas tipologias de reassentamento adotadas, que repetem um padrão de mercado para baixa renda, em córregos canalizados ou confinados em parques sem uso coletivo, bem como na implantação de grandes vias veiculares, guiadas muito mais por interesses imobiliários e de resolução de problemas de mobilidade urbana do que a uma

demanda dos moradores das favelas. As posições críticas defendem, então, o desenvolvimento de soluções de menor porte, inovadoras, e que respeitem as especificidades locais; porém, é questionável até que ponto estes tipos de intervenções poderiam ser implementadas, já que não incorporam os interesses das grandes construtoras que moldam os programas de urbanização de favelas no âmbito do PAC. As pesquisas mencionadas, ademais, identificam falhas no processo participativo promovido pelo Vila Viva, que atua mais no sentido de informar os moradores sobre as ações que serão realizadas e sobre os impactos que terão em suas vidas, do que no sentido de ser uma instância deliberativa. Outra crítica amplamente evidenciada e bastante pertinente diz respeito ao lapso temporal entre a elaboração dos PGEs e o início das obras, que provoca mudanças das circunstâncias mantidas fora da deliberação pública e novos gastos públicos com a atualização de planos e projetos.

> O programa de intervenção estrutural tinha inicialmente uma configuração um pouco diferente do que acontece hoje. A ideia era começar com o PGE mas manter uma gestão unificada desde a elaboração do PGE até a execução dele, como se fosse um processo só, mas isso acabou não acontecendo (...) e ao longo do tempo essa concepção foi se perdendo. Hoje eu vejo que o PGE virou (...) um programa em si mesmo e a execução dele é como se fosse um outro programa. A origem disso acho que foi a dificuldade mesmo de conquistar recursos (...) A partir de 2005 passou-se a ter disponibilidade de recursos públicos e como a URBEL tinha muitos PGE prontos, alguns feitos há muito tempo atrás, (...) conseguia recurso com facilidade (...). Só que, aí, o que acontecia? A comunidade já não tinha mais memória do PGE, porque não houve uma gestão continuada, então muitas lideranças nem sabiam o que era PGE, nem conheciam o PGE e os bairros tinham mudado também, então (...) isso gerou um certo desencontro que eu acho que é a origem de muitas críticas que a URBEL recebe hoje, porque como as novas lideranças não se apropriaram do PGE elas questionavam, mesmo o PGE tendo sido discutido quando foi feito (...). E tinha o órgão financeiro (...), a Caixa Econômica, cobrando para a URBEL começar logo a obra (...). Era como se tivesse começando do começo e não tinha tempo pra fazer aquele trabalho de rediscussão de um PGE pra então elaborar projetos (MÔNICA BEDÊ, gestora URBEL, entrevista em 10/04/2015).

As áreas de reassentamento (AR) onde são produzidas as unidades habitacionais para atender à demanda de remoção, geralmente, são indicadas no PGE, priorizando, como definido na Resolução nº II, o reassentamento dessas famílias o mais próximo possível do local onde moravam, na própria vila ou, quando não é possível, em seu entorno. Os conjuntos habitacionais de reassentamento fazem parte do projeto de urbanização como um todo, contratado via licitação, ou, quando os projetos executivos e obras ocorrem em um mesmo contrato, são realizados pelas próprias construtoras que venceram as licitações ou por escritórios por ela contratados. Nesses processos, o menor custo do projeto é tido como o fator primordial, tanto para as empreiteiras, como para a URBEL.

A elaboração do projeto arquitetônico das áreas de reassentamento (AR) envolve simplesmente a implantação no terreno de tipos habitacionais pré-estabelecidas pela URBEL, da tipologia multifamiliar vertical, com quatro pavimentos em fita ou H, com apartamentos de 2 ou 3 quartos. Em cada vila, usualmente, são utilizadas as mesmas tipologias em todas as ARs: "*elas não são produzidas naquele momento da intervenção e para aquele local, eu posso utilizar a mesma tipologia em vários locais, isso a gente adota como procedimento aqui"* (gestor URBEL 1, entrevista em 29/04/2015). Como são implantados em áreas no interior das vilas, os conjuntos de reassentamento são, em sua grande maioria, de porte pequeno, com menos de 100 UH, exceto o caso da Vila São José, cuja intervenção de remoção total da favela, segundo o discurso oficial em razão da insalubridade e do risco permanente de inundação e deslizamentos, provocou a remoção de cerca de 2.200 famílias e a construção de 1.408 apartamentos para reassentamento.

Tabela 3 - Produção de Unidades Habitacionais pelo Programa Villa Viva (2005-2014)

Nome oficial	UHs construídas e previstas	Recursos
Aglomerado da Serra	856	BNDES/ CEF/PBH
Califórnia	144	PAC/ PBH
Taquaril	566	PAC/OGU/PBH
Aglomerado Morro das Pedras	736	PAC/ PBH
Pedreira Prado Lopes	408	PAC/ PBH
São José	1.408	PAC/ PBH
Avenida Belém	80	s/inf.
Av. Santa Teresinha	80	PAC/ PBH

Fonte: Elaborado a partir de URBEL (2014), disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=URBEL&tax=8178&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&, acesso em 29.11.2014

Aglomerado da Serra –856 UH

Vila São José - 1408 UH (remoção total)

Agl. Morro das Pedras - 440 UH

Pedreira Prado Lopes - 385 UH

Vila Califórnia - 80UH

Taquaril - 144 UH

Complexo Várzea da Palma- 48 UH

Santa Terezinha - 64 UH

Figura 16 – Conjuntos de reassentamento do Programa Vila Viva (2005-2014)
Fonte: URBEL, 2016

2.2.4 O PMCMV em Belo Horizonte

O setor da URBEL responsável por executar o Programa Minha Casa Minha Vida, particularmente no que diz respeito ao atendimento da Faixa 1, é a Diretoria de Habitação, criada na reforma administrativa de 2011; antes disso, a linha de produção habitacional era uma atribuição da extinta SMAHAB. O processo de implementação do PMCMV em Belo Horizonte se deu a partir de uma série de medidas tomadas pela prefeitura para "destravar" a produção, dentre elas: (i) a aprovação da Lei nº 9.814/2010, autorizando o Executivo a doar áreas municipais, realizar aporte financeiro ao FAR, e instituindo a isenção de tributos para operações vinculadas ao programa; (ii) chamamento público para 8 terrenos em 2011 e doação de terrenos ao FAR (CAMPOS, 2014); (iii) flexibilização da legislação edilícia e de uso e ocupação do solo, através da Lei 10.378/2012, que permite parâmetros urbanísticos excepcionais, mais permissivos do que os previstos na legislação municipal, e parâmetros

mais flexíveis de dimensionamento mínimo dos cômodos do que aqueles estabelecidos pelo Código de Edificações do Município (Lei nº 9.725/09), sob a condição de garantir o atendimento às especificações mínimas do PMCMV/FAR.

Os empreendimentos da modalidade FAR têm sido viabilizados em Belo Horizonte basicamente sob duas formas. A primeira, mediante iniciativa das próprias construtoras e incorporadoras, as quais devem licenciar o projeto no município, para, posteriormente, ser encaminhado para a análise e aprovação do órgão financiador, a CAIXA, quando então é firmado o contrato entre ambas. A outra forma ocorre quando o município disponibiliza, por meio de chamamento público, terrenos para as construtoras realizarem a produção em empreitada global (projeto e obra). Nesses casos, os procedimentos de licenciamentos urbanos e ambientais são os mesmos, porém, a URBEL tem uma participação maior no projeto arquitetônico, através de uma interlocução constante com o empreendedor, com o propósito de assegurar uma implantação adequada para a gestão "bem sucedida" do condomínio[46].

> Pelo *know-how*, ou seja, pelo acúmulo de experiências da empresa nesses anos todos de política municipal de habitação, a gente já tem algumas questões, de implantação, de posicionamento dos blocos dentro dos lotes, que ajudam a ter uma gestão de condomínio mais eficaz, gera menos conflito dentro do condomínio; então, por exemplo, a posição de uma quadra dentro do condomínio, a posição de um centro comunitário dentro do condomínio, a forma de dispor os próprios prédios, evitando a formação de fosso de ventilação, tudo isso ajuda muito a ter uma gestão de condomínio mais tranquila, sabe, ajuda a diminuir os conflitos dentro do condomínio (ALUÍSIO MOREIRA, gestor PMCMV/URBEL, entrevista em 09/04/2015).

Desse modo, é perceptível uma preocupação do corpo técnico em exercer algum controle sobre a qualidade da produção habitacional, de forma a mitigar os problemas sociais do modelo de organização socioterritorial "condomínio" e tendo como referência as experiências em outros conjuntos populares executados pela URBEL. Apesar de essa produção ainda ter um grande vínculo com o poder público, já que ele não apenas fornece o terreno, mas também complementa o teto financiável pela CAIXA e pode financiar obras de infraestrutura externas ao empreendimento; é evidente que esse controle exercido pelo município é mínimo e ocorre mais em um tom de sugestão do que francamente uma determinação, até mesmo porque o município não tem esse poder, e sim a CAIXA, que libera o financiamento na medida em que suas exigências são cumpridas. Ao mesmo tempo em que tenta exercer esse controle, o

[46] Informações baseadas em conteúdo de entrevista concedida por Aluísio Azevedo, gestor do PMCMV na URBEL, em 09/04/2015.

município igualmente visa garantir uma celeridade dos processos de licenciamento. Nesse sentido, a URBEL orienta e acompanha as construtoras desde a elaboração do projeto à sua aprovação na CAIXA, o que inclui o licenciamento dos empreendimentos nos órgãos municipais (Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana – SMARU e Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA, entre outros) e junto à Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

A indicação da demanda para os empreendimentos da modalidade FAR, definida como de responsabilidade do poder público local, fica, desse modo, também a cargo da URBEL. Esta demanda é, em parte, composta por famílias inscritas no programa e selecionadas por sorteio, e, em outra, por famílias aguardando em diversas "filas" relacionadas a programas habitacionais municipais: do OPH, do Programa Bolsa Moradia, provenientes de reassentamentos, etc. Foram realizados dois sorteios, que ocorreram em 2012 e 2014, para a seleção das famílias com base nos critérios nacionais e municipais[47] do programa.

Como já tratado anteriormente, a partir de 2011, a produção de novas unidades habitacionais para atender à demanda de remoção/reassentamento das intervenções realizadas em assentamentos precários com recursos do PAC2 passou a ser viabilizada também através do PMCMV. No entanto, perante o formato desse programa, que exige a regularização prévia do terreno, a produção habitacional no interior dos assentamentos em processo de urbanização, conforme proposto pela política municipal, tornou-se um grande desafio. Nesse panorama, a URBEL tem tentado continuar implementando a gestão pública na produção habitacional em favelas de modo a manter as famílias removidas nos assentamentos, sobretudo, no âmbito do Programa Vila Viva[48]. Entretanto, conforme depoimento de gestora da URBEL, a produção pública, que era o principal modo de produção habitacional exercido pela política municipal, tornou-se uma exceção.

[47] Critérios municipais PMCMV: 1) Obrigatoriedade de residência no município por no mínimo 2 anos, recentemente ampliado para 5 anos; priorizando 2)"famílias participantes das entidades de moradia (Núcleos), devidamente cadastradas na URBEL"; e 3) "famílias indicadas pelas entidades de moradia (Núcleos) para atendimento aos benefícios conquistados por meio dos Fóruns do Orçamento Participativo da Habitação (OPH). (NASCIMENTO, 2014, p.45).

[48] Informações fundamentadas em conteúdo de entrevista concedidas por gestores da URBEL.

> Eu acho que tem que ter uma discussão, a gente vem fazendo algumas no Ministério das Cidades, prá ter algum tipo de flexibilização, por exemplo, no caso de urbanização de favelas, a gente tem feito uma defesa muito grande dessa produção não estar vinculada ao MCMV, do poder público poder fazê-la enquanto produção própria, porque a gente tem limitações e dificuldades enormes vinculando isso ao programa, por exemplo, reassentar na área remanescente, eu não posso, porque eu não tenho a área ainda regularizada, parcelada, prá poder passar a propriedade daquele terreno pro FAR, então a gente gera algumas implicações, alguns comprometimentos na própria produção pública para a política habitacional que a gente adota em Belo Horizonte; então a gente tem feito algumas discussões, em alguns contratos a gente conseguiu ser produção pública, mas isso não é uma regra do programa (GESTOR URBEL 1, entrevista em 29/04/2015).

Com o fomento do PMCMV, a linha programática de produção habitacional para fazer frente ao déficit[49] quantitativo passou a ser composta unicamente por esse programa, o que, mesmo assim, ampliou sua abrangência de atendimento, com um número de unidades construídas e contratadas acima do que regularmente era fomentada através do OPH, principal programa de produção habitacional no período de 1993 a 2009. Assim, os recursos municipais que eram utilizados para a produção pública ou para autogestão, deliberados no fórum do OPH, passaram a ser encaminhados para completar o aporte do teto por UH financiado pelo governo federal no município, equivalente a R$ 65 mil a partir de 2012. Não obstante haja a possibilidade de viabilizar a autogestão por meio do PMCMV Entidades, inclusive em terrenos públicos em que a prefeitura planeja realizar um chamamento de entidades, até 2015 não havia nenhum empreendimento, nem mesmo em estudo, previsto para esta modalidade no município[50]; tal informação pode apontar, como em muitas outras ocasiões, para as dificuldades em implementar esta modalidade, que vão desde os trâmites burocráticos à dificuldade de adquirir o terreno.

O PMCMV tem uma avaliação positiva pelos gestores do programa na URBEL, uma vez que potencializa a atuação do município, que por muito tempo foi praticamente o único agente a financiar e gerir a produção habitacional. Invertendo esta situação, o recurso predominante passou a ser do governo federal e o município apenas o complementa, possibilitando a expansão dos investimentos habitacionais. Ao atribuir ao agente privado a produção habitacional, elimina-se também as dificuldades apontadas em viabilizar a produção por

---

[49] No caso da política habitacional de Belo Horizonte, o déficit engloba situações que implicam a necessidade **de repor ou incrementar o estoque de moradias**, como: domicílios muito precários, improvisados, coabitação familiar e "ônus excessivo com aluguel", quando a família despende mais 30% de sua renda com aluguel para morar. Este índice é calculado por meio da soma do déficit calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) com a estimativa do número de famílias em ônus excessivo com aluguel, de cujo valor é retirado a quantidade de UH em empreendimentos de produção pública em andamento e previstos no Município (BELO HORIZONTE, 2010).

[50] Informações fundamentadas em conteúdo de entrevista concedida por Aluísio Moreira, engenheiro-civil, gestor do programa MCMV - URBEL, em 09/04/2015.

gestão pública, que implicam em licitações, contratações, fiscalização, etc. Assim, diante da "eficiência" do setor privado, o poder público local pouco a pouco se rende à lógica empresarial, uma vez que esta se alia ao interesse político de gerar números, por um viés, pela repercussão política que isto gera, mas, por outro, realmente pela necessidade concreta de ampliar a oferta.

> Aquela produção por gestão pública que era executada para fazer face à demanda do OPH realmente no município ela parou, as últimas unidades que estavam em construção em 2011 foram entregues, a partir daí o município não investiu mais, a ideia é pegar todo este esforço, todo aquele recurso que era destinado a essa produção por gestão pública, que fosse canalizado para aportar no MCMV, ou seja, você já tinha um programa do governo federal destinando R$65 mil, o Executivo achou mais razoável que todo o esforço dele fosse no sentido de complementar esse recurso, a ideia é que isso seja mais produtivo do que ficar fazendo programa paralelo com o MCMV, e aí você tem dois esforços em paralelo, não gerando uma sinergia entre eles; então o recurso que realmente estava sendo utilizado para isso, para produção por gestão pública para fazer face, por exemplo, ao OPH, ele hoje é utilizado para fazer esse aporte complementar ao MCMV. (ALUÍSIO MOREIRA, gestor PMCMV/URBEL, entrevista em 09/04/2015).

Com efeito, a produção habitacional que o município vinha implementando, baseada sobretudo na gestão pública, requisitava um grande "esforço" para lidar com vários obstáculos: como recursos destinados de forma insuficiente, a escassez de terras públicas adequadas para a produção de HIS, o processo moroso de licitação para a contratação de empresas de projeto e execução das obras; resultando em um patamar de produção habitacional permanentemente baixo. A constar, o PAR, estruturado na produção pelo agente privado, no intervalo em que funcionou intensamente (1999-2009), teve uma produção quase igualitária ao OPH (1996-2009). Assim, o município tinha uma enorme dificuldade de responder às conquistas dos núcleos dos sem casa no OPH, estando constantemente em dívida com o movimento. Portanto, isso torna compreensível a avaliação tão positiva do PMCMV pelo gestor e deixa mais evidente como o modelo de produção habitacional desse programa tornou-se uma proposta facilmente aderida pelas políticas habitacionais municipais.

Em processo simultâneo à implementação do PMCMV, a prefeitura ainda tinha uma dívida com o OPH, relacionada a um grande número de famílias que tinha conquistado a moradia nessa instância, mas não recebido o benefício. Com o propósito de resolver essa questão, foi criado o critério municipal que deu prioridade de atendimento às famílias vinculadas a movimentos por moradia, possibilitando, dessa maneira, que essa demanda fosse indicada pela prefeitura para o atendimento através do PMCMV. Assim sendo, o setor privado se

transformou no principal parceiro do poder público municipal na produção de habitação popular, em detrimento do movimento de sem casas.

No período de 2009 a 2012, nenhum empreendimento do PMCMV/FAR foi concluído no município. O programa contou com muitos entraves para ser implementado, fundamentalmente em razão da escassez de terra disponível, seu alto custo e do valor do teto financiável pela CAIXA por unidade habitacional, tido como muito baixo. Nessa conjuntura, fator determinante foi o aumento considerável do custo da terra urbana nos anos 2000 devido à busca de terrenos pelas construtoras, lembrando que empresas com vultosa e destacada produção para o seguimento econômico, como Tenda e MRV, são originadas em Belo Horizonte. Em vista disso, há um consenso entre os gestores de que o valor do teto unitário contratado pela CAIXA é muito baixo para as condições de Belo Horizonte, em que pesem, além do problema da escassez e custo alto da terra, o relevo muito acidentado dos terrenos, que exige grandes obras de contenção, encarecendo sobremaneira os empreendimentos. Essa situação é ainda mais agravada diante da ausência de apoio do governo estadual à política habitacional no município (BELO HORIZONTE, 2010), o que obriga este a aportar sozinho recursos financeiros para viabilizar a produção. É oportuno destacar que a COHAB-MG, órgão responsável por implementar a política habitacional no estado, desde a redemocratização, tem uma atuação pouco significativa na política habitacional no município, priorizando a construção de conjuntos habitacionais populares no restante do estado, inclusive nos municípios da região metropolitana.

> Então Belo Horizonte ficou nessa situação, uma cidade com uma área pequena, com pouca disponibilidade de terreno, os terrenos disponíveis requerendo grandes obras de infraestrutura, obras caras que geram um maior valor, e com um valor de referência das unidades menor que das outras cidades (ALUÍSIO MOREIRA, gestor PMCMV/URBEL, entrevista em 09/04/2015).

Nessa perspectiva, no período de julho de 2013 até março de 2015, foram entregues 3.045 unidades habitacionais em sete empreendimentos do PMCMV/FAR em Belo Horizonte, implementados em três terrenos privados e quatro públicos. Havia, além do mais, seis empreendimentos em obras e um grande empreendimento de iniciativa privada, denominado Granja Werneck, com projeto licenciado e contrato firmado com a CAIXA, com quase 9.000 UHs, cujas obras, em função de o terreno ter sido ocupado ilegalmente, não foram iniciadas. Acrescentam-se a esses empreendimentos, diversos outros em contratação e em estudo, criando uma perspectiva de alcance da produção equivalente a 25 mil UHs, com potencial

para combater uma parcela considerável do déficit habitacional do município, em torno de 62 mil moradias (ver ANEXO B – Empreendimentos MCMV/FAR em Belo Horizonte).

Tabela 4 – Empreendimentos Concluídos do PMCMV/FAR em Março/2015 em Belo Horizonte

Situação	Construtora/Empreendimento	Regional	FX1	FX2	Conclusão
Obras Concluídas – Terreno de Construtora	EMCCAMP – Conj. Jd. Vitória II	NE	1.470	480	2013
	MARKA – Residencial Jaqueline	N	135		2014
	EMCCAMP – Conj. Pq. Real/ Res. Hematita e Água Marinha	NE	750		2014/15
Obras Concluídas – Terreno Público	QBHZ – Res. Pq. Dos Diamantes	B	80		2014
	DIRECIONAL – Res. Orgulho de Minas II	L	240		2014
	SECOL – Res. Coqueiros I e II	B	150		2014
	SECOL – Res. Amazonas	L	220		2015
Total de UHs concluídas em 31mar2015			**3045**	**480**	

Fonte: URBEL, 2015

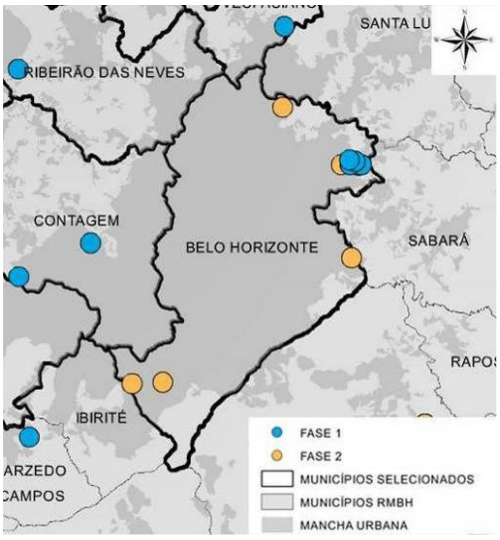


Figura 17 – Empreendimentos MCMV/FAR contratados em Belo Horizonte
Fonte: NASCIMENTO, 2014.ANEXO VII: EIXO 4. MAPA 4.A.07.Disponível em: http://issuu.com/praxisufmg/docs/anexo_vii_-_eixo_4, acesso em 25.02.2016

Os empreendimentos do PMCMV/FAR em Belo Horizonte foram implantados nas periferias da malha urbana, e, em muitos casos, em áreas ainda não parceladas, contribuindo para estimular o processo de espraiamento da cidade (Figura 17). O empreendimento Jardim Vitória II foi o único contratado na primeira fase do programa e o maior até 2015 executado no município, com quase metade do total de UHs produzidas para a demanda da Faixa 1. Trata-se de um empreendimento da Construtora Emccamp, maior produtora do PMCMV/FAR em Belo Horizonte, cuja produção no período de 2009 a 2015 compreendeu 2.220 apartamentos entregues para a Faixa 1, com o mesmo tipo padronizado de edifício, em

dois conjuntos viabilizados em glebas localizadas no extremo da região nordeste do município – o Jardim Vitória II e o Parque Real. Os demais conjuntos do PMCMV na capital também estão localizados nas periferias populares, nas extremidades das regiões norte, leste e Barreiro, mas são de menor porte, com até 300 UH, o que condiciona também um impacto menor na configuração do espaço urbano. No que toca às tipologias habitacionais, como é recorrente em todo o Brasil, as empresas repetem as mesmas tipologias que já foram aprovadas na instituição financeira, sendo que em Belo Horizonte foram utilizados tipos da tipologia multifamiliar vertical com cinco pavimentos.

> Como a produção do MCMV é muito industrial, e é mesmo, as empresas já têm hoje praticamente uma linha de produção que elas deslocam para o canteiro de obras, então para elas ficarem modificando muito as tipologias, prá elas é complicado, então se elas já têm uma tipologia que elas sabem que a CAIXA aprova, elas replicam aquilo para ter ganho de escala, até porque elas tem o valor pré-determinado, R$65 mil, elas não têm uma maleabilidade ali prá ficar modificando, e ir trabalhando muito no posto delas. Então, onde que estão as variáveis dela? Estão na infraestrutura do terreno, ou seja, no que o terreno vai exigir dela de serviço e de obra prá poder implantar aquelas tipologias que elas já têm lá aprovadas na Caixa Econômica (ALUÍSIO MOREIRA, gestor PMCMV/URBEL, entrevista em 09/04/2015).

Em termos gerais, podemos afirmar que, em Belo Horizonte, o poder público desempenha um papel de criar as condições adequadas para a expansão da produção habitacional de mercado do PMCMV, eliminando possíveis obstáculos à ação do empreendedor, como as restrições da legislação e o alto custo da terra, e, em concomitância, buscando aumentar a agilidade dos trâmites burocráticos. Se no período de 1993 a 2009, o poder público municipal tinha uma parceria com o movimento de sem casas, ressaltando que este constitui apenas uma parte do movimento de luta por moradia, com a implementação do PMCMV, o diálogo passa a ser preponderantemente com os empresários da construção.

Res. Pq. Diamantes

Res. Coqueiros I e II

Conjunto Jardim Vitória II

Conj. Parque Real

Res. Jaqueline

Figura 18 – Conjuntos MCMV/FAR concluídos em Belo Horizonte
Fonte: URBEL, 2015. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=40596&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&, acesso em 25.02.2016

2.2.5 Síntese dos programas habitacionais

Os programas da política habitacional de Belo Horizonte, além daqueles voltados para o desenvolvimento institucional, configuram duas linhas de atuação: a de intervenções em assentamentos de interesse social e a de produção habitacional. Essas duas linhas estão sempre articuladas, tendo em vista que, nos processos de urbanização de favelas, a construção de novas unidades habitacionais é necessária para substituir domicílios removidos por diversas razões: (i) eliminação de áreas com incidência de risco de desmoronamento ou inundação, (ii) implantação de infraestrutura ou melhoramento do sistema viário, (iii) reconstrução do tecido habitacional quando extremamente precário e adensado, entre outras. Santos (2006) afirma que esse formato polarizado da política habitacional lhe permite dar respostas aos vários segmentos de demandas sociais, não apenas às associações de favelas e ao movimento de sem casas, mas igualmente ao setor produtivo (empreiteiras, indústria de materiais), setor imobiliário e agentes financeiros. As duas linhas programáticas da política atual se desdobram nos seguintes programas:

Quadro 1 – Programas da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (2005 a 2012)

Linha de atuação	Programa
Intervenções em assentamentos de interesse social Órgão gestor: URBEL	Planos Globais Específicos (PGE)
	Programa Vila Viva
	Orçamento Participativo Regional em assentamentos de interesse social (OP)
	Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR)
	Programa de Regularização Fundiária
	Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Obras Públicas ou Vítimas de Calamidade (PROAS)
	Programa Bolsa Moradia
	Programa de Controle Urbano
	Programa de Manutenção em Vilas/Favelas
Produção Habitacional Órgão gestor: SMAHAB (2005 a 2011) URBEL (2011/atual)	Orçamento Participativo da Habitação (OPH)
	Financiamento Habitacional do Fundo Municipal de Habitação Popular
	Produção Habitacional de Interesse Social
	Regularização e Titulação de Conjuntos Habitacionais
	Acompanhamento social pré e pós morar
	Programa de Arrendamento Residencial

Fonte: Elaborado a partir de BELO HORIZONTE, 2010

Focalizando na linha de provisão habitacional, em função de ser essa a abordagem pretendida nesta pesquisa, no período de 2005 a 2012, os principais programas da linha de intervenção em assentamentos de interesse social que implicaram na produção de unidades habitacionais para reassentamento de famílias foram o Orçamento Participativo, o Programa de Risco (PEAR), estes dois desempenhando ações pontuais e emergenciais, e o Programa Vila Viva, de intervenção estrutural. Paralelamente, na linha referente à produção habitacional para incrementar o estoque de moradias, se destacaram a produção vinculada ao OPH, para atender à demanda dos núcleos de sem casas, e a do PMCMV, para o público geral Faixa 1.

Tabela 5 - Resumo da produção habitacional da Política Municipal de Habitação 1993-2014 (UHs concluídas)

Período	Programa	Provisão "incremento"	Reassentamento "substituição"
1993 a 2008	OPH	3.211	
	OBRAS OP OU RISCO		2.384
	VILA VIVA		590
	OUTROS PROGRAMAS ESTRUTURANTES		106
	TOTAL	3.211[51]	3.080
2009 a dezembro de 2014	OPH (CS, PRÓ MORADIA, FNHIS)	1434	
	MCMV FX 1	2485	
	MCMV FX 2 (EM EMPREENDIMENTOS FX1)	754	
	OBRAS OP OU RISCO		731
	VILA VIVA		3.727
	OUTROS PROGRAMAS ESTRUTURANTES		152
	DRENURBS (MANCHAS DE INUNDAÇÃO)*		584
	TOTAL	4.673	5.194
1993 a 2014	**TOTAL**	**7884**	**8274**

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Planejamento da URBEL (2015).

A partir desses dados podemos afirmar que desde a instituição da Política Municipal de Habitação, em 1993, o número de unidades produzidas para atender à demanda de remoção/reassentamentos, em função de risco ou obras públicas, é maior do que o volume de unidades habitacionais produzidas para responder à demanda do movimento de moradia organizado. Tal fato esteve subordinado à amplitude das intervenções de urbanização em favelas propiciadas pelo Programa Vila Viva, que resultaram em um grande número de remoções, sobretudo, no período de 2009 a 2014. Santos (2006) já constatava tal tendência antes mesmo da implantação desse programa, o que talvez possa ser justificado pela tradição da política em dar prioridade às intervenções em assentamentos precários em detrimento da criação de novos bairros, evidente desde os primeiros programas habitacionais criados voltados para a urbanização e regularização de favelas.

[51] A tabela não contabiliza as UHs promovidas pelo PAR, tidas como produção federal. Entre 2000 e2009, o PAR produziu aproximadamente 7.260 UHs em Belo Horizonte, sendo que cerca de 3.630 foram destinadas ao movimento organizado (BOIS, 2013).

> É relevante mencionar que a política municipal de habitação tem priorizado as ações voltadas para os assentamentos precários existentes (vila/favelas e conjuntos habitacionais degradados), através das intervenções urbanas. Ademais, em Belo Horizonte, parte significativa das demandas por habitação é proveniente das áreas de favelas (SANTOS, 2006, p.124).

No período de 2009 a 2014, a produção habitacional de interesse social do município foi maior do que nos quinze anos que sucederam à implementação da política habitacional (1993 a 2008), o que é reflexo da política habitacional federal, principalmente a partir de 2005, que causou o aumento de recursos captados pelo município, incorporados em programas como OPH e Programa Vila Viva, e em razão da implementação do PMCMV. O OPH, que ao longo de sua trajetória enfrentou muitas dificuldades para se manter, foi definitivamente encerrado com a implementação do PMCMV, e, em compensação, firmou-se a hegemonia do modelo de provisão centralizado no agente privado, que, enfim, trouxe os tão aspirados "números" para a produção de habitacional popular do município.

É importante ressaltar que a produção habitacional pouco expressiva vinculada ao OPH esteve em boa medida relacionada às limitações de financiamento, utilizando maiormente recursos municipais, pelo menos até o início dos anos 2000. Em resposta a essa situação, o município, a partir de 2005, captou recursos junto ao governo federal e oportunamente fez parcerias com a CAIXA e com entidades do movimento popular, de modo a ampliar a produção habitacional de interesse social e reduzir a dívida com o OPH.

A primeira parceria da prefeitura que cabe aqui salientar foi com a CAIXA, no âmbito do PAR, a partir de 1999, negociando para que metade da produção desse programa fosse destinada ao atendimento da demanda do movimento de sem casas. O restante da produção do PAR foi direcionado aos funcionários públicos (20%) e população em geral (30%). A produção do PAR (1999 a 2009) foi comparável à produção viabilizada através do OPH (1996 a 2008), porém teve baixo impacto na demanda dos núcleos de sem casas, considerando que a CAIXA exercia um filtro nas famílias indicadas pelo movimento, eliminando aquelas com perfil socioeconômico mais vulnerável (BOIS, 2013).

Uma segunda parceria, em contraposição, ocorreu com entidades representativas do movimento popular de moradia em Belo Horizonte, que abrigavam muitos núcleos de sem casa e que tinham conquistas no OPH acumuladas. Essas entidades captaram vultosos recursos através do programa do governo federal Crédito Solidário (PCS) e entraram em um acordo com a prefeitura de, em troca da utilização desses recursos para cobrir a dívida com o OPH, ela fornecesse apoio técnico e financeiro para a produção (BOIS, 2013). Desse modo, o

município realizou um cadastro de assessorias técnicas, formadas principalmente por entidades de ensino de arquitetura, para a elaboração participativa dos projetos.

> [...] então foi uma época muito eufórica e a gente ficou muito feliz na primeira vez em que a autogestão aqui ia ter recurso federal agregado (...). Formaram-se vários grupos de assessoria técnica. A elaboração do projeto não foi em autogestão, foi contratada diretamente pela prefeitura, mas já com a participação dos núcleos que assumiriam a execução em autogestão e então foram processos participativos muito fortes. O Isabela Hendrix formou um grupo coordenado pela Iracema, a UFMG também, coordenado pela Maria Lúcia Mallard, a PUC também formou um grupo de assessoria técnica coordenado pela Pixote, houve outros escritórios particulares que se cadastraram como o da Cássia Versiani por exemplo, que é uma especialista em tecnologia, e outros escritórios particulares que se cadastraram. O movimento foi escolhendo os grupos, as assessorias. (...) só sei que cada assessoria ficou com um grupo de projetos e cada uma criou metodologia participativa diferente da outra, e todas muito bacanas, então foi um processo muito participativo, que gerou uma diversidade projetual muito grande. Cada projeto era de um jeito, (...) o pessoal da UFMG desenvolveu mais na linha de tutoriais para trabalhar essa coisa da participação, outros grupos trabalharam com maquete em escala 1:1, outros grupos trabalhavam com painéis modulados, (...) uma diversidade grande (...). (MÔNICA BEDÊ, ex-gestora URBEL, entrevista em 10/04/2015).

Essa foi a última experiência de autogestão na produção habitacional no município; contudo, complicações no processo de execução deixaram um gosto amargo naqueles que por ela passaram. Uma das razões identificadas por Mônica Bedê (informação verbal)[52] para o "fracasso" do processo participativo foi a concentração de projetos nas mãos de poucas entidades do movimento de sem casas, que haviam alavancado grande quantidade de recursos no PCS, o que comprometeu excessivamente a capacidade de gestão das mesmas. Como consequência, grande parte dos sete conjuntos habitacionais empreendidos virou gestão pública ao longo do processo de execução. A produção demorou quase oito anos para ser completamente entregue, com o último conjunto concluído em 2012, e totalizou 547 unidades habitacionais, número muito aquém do que se esperava para abater o déficit do OPH (BOIS, 2013). Certamente, essa experiência, além de desgastar o movimento popular internamente, contribuiu para que muitos gestores passassem a desacreditar ainda mais na autogestão e apostassem na eficiência do PMCMV.

[52] Em entrevista concedida à autora em 10/04/2015.

> No começo eu senti que o pessoal, principalmente do movimento, eles sentiram muito, porque antes tinha outro tipo de processo em que as entidades indicavam, tinha também um programa aí que era com a participação de autogestão, então eles sentiram muito, mas hoje para o município, hoje, não vou falar de amanhã, para o município é muito difícil ele ter aportes para poder bancar isso, porque nem, por exemplo, na autogestão, muitas dessas associações não deram conta de acabar, então o município teve que chegar para acabar, porque prá eles fazerem essa gestão é mais complicado (GESTOR URBEL 2, entrevista em 08/04/2015).

É ainda necessário observar que a Resolução nº II da Política Municipal de Habitação previa na implementação dos programas habitacionais três formas possíveis de gestão: a gestão pública, a cogestão e a autogestão. Enquanto no período de 1996 a 2006, a autogestão abrange cerca de 30% da produção (BOIS, 2013), a partir da implementação do PMCMV, em 2009, ela cai para menos de 7%, que corresponde à produção acima abordada, viabilizada através do Programa Crédito Solidário. A grande proporção de unidades produzidas por gestão pública pode ser explicada pela predominância da produção para atender à demanda de reassentamentos, que era de praxe gerida pelo município. Foi identificada uma tendência da gestão privada da produção de habitação popular, no âmbito do PMCMV, se ampliar em dois processos, ora substituindo a produção por autogestão e gestão pública para atender os movimentos dos sem casa, ora atuando nos processos de reassentamento, diante da possibilidade introduzida a partir de 2011 de vincular a urbanização com a produção habitacional pelo PMCMV.

Tabela 6 – Produção habitacional da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte – 2009 a 2014 (UHs entregues)

Gestão	Nº unidades	Nº unidades %
Pública	5.194	63,2%
Autogestão	547	6,6%
Privada	2.485	30,2%

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Planejamento da URBEL (2015)

A produção habitacional da política municipal anterior à implantação do PMCMV se caracteriza por conjuntos de pequeno porte, a grande maioria com menos de 200 UH. Os conjuntos de reassentamento foram implantados mais bem inseridos na malha urbana, tendo em vista que se localizam sobretudo dentro ou próximos às vilas/favelas, enquanto os conjuntos viabilizados através do OPH se localizam em áreas mais periféricas. A produção do PMCMV representa um rompimento com essa produção, não apenas pela forma de gestão, atribuída ao setor privado, mas por produzir dois conjuntos de grande porte, ou seja, com mais

de 1.000 UH, no extremo da região nordeste de Belo Horizonte e pela mesma construtora (ver ANEXO C – Mapa dos conjuntos habitacionais de Belo Horizonte).

2.3 Política habitacional em São Paulo de 2005 a 2012

2.3.1 Caracterização geral

São Paulo é a cidade mais populosa do país, com 11.253.503 habitantes em 1.521,110 km² (IBGE, 2010). Definida como essencialmente urbana, São Paulo ainda apresenta áreas com padrões rurais, onde residiam 101.159 pessoas em 2010 (IBGE). Como município pólo da mais influente região metropolitana do país, composta por 39 municípios com cerca de 20 milhões de habitantes, a capital paulista concentra em seu território a população, as oportunidades de trabalho e de negócios, as atividades econômicas, as áreas de consumo, de efervescência cultural e de prestação de serviços. A economia sofreu as determinações da reestruturação produtiva na década de 1990, com a desconcentração de atividades industriais, a diversificação e ampliação das atividades do setor terciário, e uma concentração de grandes empresas multinacionais e atividades financeiras de natureza global (PASTERNAK; BÓGUS, 2015; NEGRELOS, 2005). Tais determinações também refletiram em uma vinculação maior com os demais municípios da metrópole paulista e com a esfera internacional, recebendo a denominação de "metrópole global", assim como para uma acentuação de suas desigualdades sociais enraizadas (NEGRELOS, 2005).

Na cidade onde é produzido o maior volume de riquezas do país, grande parcela da população é excluída dos benefícios da vida urbana, como reflexo de um processo de urbanização extremamente desigual, que, a seu turno, remete ao início do processo de industrialização paulistano. Pois bem, se até boa parte do século XIX, a cidade de São Paulo se configurou como pequeno entreposto comercial, a nova ordem decorrente do fim da escravatura (1888) e da Proclamação de República (1889) condicionou fortemente sua transformação em principal centro industrial do país ainda no início do século XX. Somente para ilustrar esse quadro, enquanto em 1870, São Paulo contava 30 mil habitantes, em 1907, já abrigava 286 mil habitantes (ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS DO BRASIL, 1954 *apud* ROLNIK, 1988).

No final do século XIX, São Paulo era a sede administrativa e comercial da produção cafeeira agro-exportadora paulista, todavia, ancorada nessa atividade, já existia uma incipiente indústria com uma significativa população de baixa renda constituída pelo seu operariado. Nesse período, ocorre uma redefinição dos "lugares" dos segmentos sociais no território da capital. O trabalhador livre, que não mais residia na propriedade do senhorio, como fazia o escravo, passou a morar de aluguel geralmente próximo às fábricas, em cortiços e vilas precárias. As classes dominantes, ao mesmo tempo, habitavam as áreas com topografia privilegiada, as colinas, e urbanisticamente qualificadas (ROLNIK, 1988).

> Nos bairros populares são os lotes superocupados horizontalmente, formando becos e vilas, entremeados por galpões industriais. Exigüidade de espaços privados, profusão de espaços semipúblicos densamente ocupados. Geralmente barro nas ruas, esgoto a céu aberto e bonde na via principal. O bairro dos ricos é aquele cujas mansões se fecham em muros, exibindo sua imponência nas avenidas largas e iluminadas — amplos espaços para uma seleta e íntima vida social. (ROLNIK, 1988, p.3).

Outra forma de habitação popular desse período era a vila operária promovida pelos industriais para seus empregados morarem de aluguel ou mesmo de forma gratuita. Apesar de executada em número irrisório, essa forma foi bastante incentivada pelo poder público como modelo de moradia "civilizada", onde era possível controlar a vida do trabalhador, em oposição aos cortiços, que materializavam, especialmente na visão da burguesia, a desordem, doenças e marginalidade (BONDUKI, 1998).

Entretanto, o modelo de urbanização desigual de São Paulo se afirma, de fato, a partir dos anos 1940, quando o crescimento da cidade deixa de ser condensado, como até então o era, e se estrutura na dispersão dos territórios populares. A Lei do Inquilinato (1942), que congelou os aluguéis, desestimulou a provisão habitacional pela iniciativa privada, o que, somado aos baixos salários dos trabalhadores e à expansão da matriz rodoviária adotada, contribuiu para a propagação entre a classe trabalhadora da solução habitacional "loteamento ilegal periférico associado à autoconstrução da casa própria". Nesse momento, as classes médias ocuparam as áreas que eram dos cortiços e vilas, circundantes ao centro velho, que já apresentavam uma infraestrutura razoável, em compensação, as zonas populares se deslocaram para as periferias longínquas, rarefeitas, fragmentadas e acessadas por ônibus (ROLNIK, 1988).

Originou-se, desse modo, o padrão periférico de crescimento urbano de São Paulo, que tem como pilares a desigualdade centro-periferia e o espraiamento da cidade, e que muitos o

designaram como “mancha de óleo” (PASTERNAK E BÓGUS, 2015a). De forma simplificada, esse padrão se expressa em uma distribuição hierárquica das classes sociais no espaço urbano, com as áreas centrais ocupadas preponderantemente pela população de alta renda, as quais são circundadas por áreas ocupadas por tipos com renda decrescente: primeiramente os médios, depois os operários e, por fim, os populares e agrícolas (PASTERNAK E BÓGUS, 2015a). Tais desigualdades materializadas no espaço poderiam ser nitidamente visualizadas na medida em que se distanciava, ao longo dos eixos viários radiais, das áreas centrais densamente ocupadas e bem estruturadas, e as periferias iam se tornando cada vez mais precárias, pouco urbanizadas e rarefeitas. Segundo Mautner (1999), o termo periferia tem uma conotação dual, ora como espaço dos pobres, ora como localização geográfica nas franjas urbanas, porém, para os seus produtores, não há ambivalência, trata-se de uma forma de apropriação desigual do espaço urbano.

> A periferia é de fato um local onde vivem os *pobres*, é *socialmente segregada*, e o preço da terra é *baixo*, porém, ao mesmo tempo um local *mutante*, sempre reproduzido em novas extensões de terra, enquanto velhas periferias são gradualmente incorporadas à cidade, ocupadas por novos moradores e reorganizadas pelo capital (MAUTNER, 1999, p.254, grifos do autor).

A partir dos anos 1970, possivelmente em virtude da menor oferta de terras e da pauperização da população, o loteamento clandestino deixou de ser uma alternativa acessível, em compensação, as favelas tornaram-se a principal solução habitacional das populações de baixa renda paulistanas. (MARQUES; TORRES; SARAIVA, 2011) É notório, de igual maneira, que os vetores de expansão da cidade foram também ocupados de forma majoritária por determinados segmentos sociais, como, por exemplo, a Zona Leste caracteriza-se pela composição, com raras exceções, de bairros populares. Por fim, é necessário ressaltar que, na complexidade do território paulistano, territórios ocupados por classes de alta renda se inserem em periferias populares, e, da mesma forma, assentamentos precários em bairros de alta renda, o que reforça que o exposto aqui deve ser tomado como uma esquematização do processo de estruturação e urbanização do Município de São Paulo.

Em razão do processo de expansão periférica acima descrito, o maior crescimento da mancha urbana de São Paulo ocorreu principalmente no período de 1940 a 1980, quando, de uma malha que sequer ocupava todo o território da capital, a mancha se estendeu a quase todos os municípios que hoje conformam a Grande São Paulo, uma das maiores conurbações do mundo. Nas últimas décadas do século XX, as taxas de crescimento da população paulistana

diminuíram, mas o crescimento periférico continuou a ocorrer, com a população mais pobre se deslocando para as suas bordas, favelas e municípios vizinhos, ao mesmo tempo em que a população residente nas áreas centrais sofreu uma retração. Na primeira década do século XXI, quando há uma baixa ainda maior da taxa de crescimento da população paulistana (0,75%), muitos atores (NAKANO (2015); BAPTISTA; BORIN (2015), contrariando aquela tendência, verificam um incremento da população nas áreas centrais, principalmente pela reocupação por camadas populares de cortiços e cômodos, como também por empreendimentos verticais para as classes média e alta produzidos pelo mercado imobiliário formal (NAKANO, 2015).

Sobre a expansão da produção habitacional pelo mercado imobiliário a partir de 2005, Sigolo (2015) constata que, em São Paulo, este "fenômeno" se caracterizou pelo avanço do mercado formal em direção às periferias consolidadas, predominantemente localizadas em municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ou em distritos periféricos da capital, como São Lucas, a sudeste; São Mateus, José Bonifácio, Lajeado, Vila Curuçá e Itaim Paulista, a leste; Jaraguá, a noroeste; Jaguaré, a oeste e Capão Redondo, a sul. A localização de novos empreendimentos habitacionais em terrenos mais periféricos da RMSP está fortemente relacionada ao fato de que o PMCMV estabelece o mesmo teto de financiamento da unidade habitacional para toda a região metropolitana, o que repercute na escolha pelas construtoras de terrenos mal localizados, que são por essa razão mais baratos, buscando maior excedente de lucro para si. Ainda segundo a mesma autora, ocorre, em suma, uma reestruturação do mercado residencial formal na grande São Paulo, que se caracteriza essencialmente pela intensificação de lançamentos imobiliários em periferias consolidadas e pela incorporação de parcelas da população de média e médio-baixa rendas. Ressalta, ainda, que essa produção, ainda que implique em uma maior diversificação social e tipológica nas periferias consolidadas, se desencadeia simultaneamente à formação e ao adensamento de assentamentos precários em áreas mais periféricas da região metropolitana (SIGOLO, 2015).

Nesse sentido, é interessante visualizar que, em termos de precariedade habitacional, a RMSP tem apresentado contínuas melhorias de infraestrutura sanitária e de energia em todo o seu território, o que se manifesta na ampla cobertura dessas redes, inclusive nas áreas mais distantes do núcleo pólo. No entanto, esses dados não correspondem a uma diminuição das desigualdades entre centro e periferia, em que pesem a concentração de postos de emprego e a oferta de serviços nas áreas centrais (BAPTISTA; BALDIN, 2015). Uma parcela considerável da população paulistana mora em assentamentos precários e informais, classificados pelo

poder público municipal como favelas, núcleos urbanizados, conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos irregulares e, em menor quantidade, os cortiços. O Plano Municipal de Habitação/ Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo (PMH/HABISP) identificou, em 2011, 889.808 domicílios em assentamentos precários, sendo que a maior parte em 1.643 favelas (381.151 domicílios) e 1.042 loteamentos irregulares (383.044 domicílios). O déficit, calculado pelo PMH, é de 227 mil domicílios, o que inclui domicílios que precisam ser substituídos localizados em assentamentos precários e a necessidade de incremento do estoque habitacional (SÃO PAULO, 2011).

No que tange aos movimentos por moradia atuantes na capital, houve um fortalecimento da luta pela moradia na área central nos anos 1990, que ganhou grande visibilidade pública através da ocupação de prédios ociosos em 1997 por movimentos como Movimento de Moradia do Centro, o Fórum dos Cortiços, a Unificação das Lutas dos Cortiços e o Movimento dos Sem-Teto do Centro. A luta desses movimentos passa igualmente pela reivindicação do direito à cidade, levando em conta que é no chamado Centro Expandido, que abrange as porções localizadas entre os três principais rios ao longo dos quais se constituiu a cidade – Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, que estão concentrados cerca de 60% dos empregos, principalmente na área comercial e de prestação de serviços (NAKANO, 2015a). As ocupações persistiram durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) e, apesar de não resultarem em políticas efetivas de moradia no centro para população de baixa renda, condicionaram a implementação de alguns programas inovadores nesse sentido, por exemplo, o PAC (Programa de Atuação em Cortiços), implementado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU), o PAR Reforma (Programa de Arrendamento Residencial), do governo federal, e o Programa de Locação Social, da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), nos quais, foram viabilizados edifícios ociosos e cortiços para o atendimento da demanda de moradia desses movimentos. Destacaram-se também, no período de 2005 a 2013, as grandes ocupações em glebas ociosas localizadas nas periferias das cidades da RMSP e do interior do Estado, encampadas, sobretudo, pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e pela FLM (Frente de Luta por Moradia) (SANTOS, 2015).

2.3.2 A Política Municipal de Habitação

Ao contrário de Belo Horizonte, não se pode falar de uma política municipal de habitação em São Paulo, mas das políticas desenvolvidas por cada uma das administrações desde os anos 1980 (SILVA, 1997). A cada gestão de partidos de oposição corresponde um discurso, um elenco de programas e diferentes prioridades. Possivelmente, contribuiu para a manutenção da configuração da política municipal de habitação em Belo Horizonte, a continuidade de partidos aliados no poder (PT e PSB) e, assim, a manutenção do corpo técnico dirigente no órgão setorial e das mesmas diretrizes de governo, o que não ocorreu em São Paulo. Dessa maneira, a partir da última década do século XX, passaram pela prefeitura desse município Luiza Erundina (PT, 1989-1992); Paulo Maluf (PP, 1993-1996); Celso Pitta (PPB, 1997-2000), Marta Suplicy (PT, 2001-2004), José Serra/Gilberto Kassab (PSDB, 2005-2008), Gilberto Kassab (DEM, 2009-2012).

Em 2005, assumiu a Prefeitura de São Paulo José Serra (PSDB), tendo deixado o cargo um ano depois para concorrer às eleições para governador do Estado, sendo, logo, substituído pelo vice-prefeito Gilberto Kassab que, a seu turno, foi reeleito em 2008, permanecendo no cargo até 2012. Apesar de todas as diferenças de conduta das gestões, o arranjo institucional responsável por executar a política habitacional se manteve, grosso modo, o mesmo desde o final dos anos 1980, constituído, em síntese, pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), como principal órgão, contendo na Coordenaria de Habitação os setores denominados Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo (RESOLO) e a Superintendência de Habitação Popular (HABI). Estiveram ainda vinculados à SEHAB no período citado, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH)[53], este instalado a partir de 2002 (ver ANEXO D - Organograma SEHAB).

Ao longo desse período, a HABI foi responsável, entre outras atribuições, pelo desenvolvimento e implantação de programas de intervenção em favelas e cortiços, e o RESOLO, por sua parte, por promover a regularização urbanística e fundiária em loteamentos irregulares e clandestinos. No âmbito da política de habitação social, no período estudado, a SEHAB dividiu o município em seis regiões administrativas (norte, sul, leste, sudeste, centro, mananciais), a que correspondem um conjunto de HABIs regionais, e que se distingue da divisão administrativa do município adotada no antigo Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei

[53] O CMH foi instituído pela Lei 13.425/2002 na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), e é composto por 48 membros, sendo 16 representantes do poder público nas suas três instâncias, 16 representantes de organizações populares ligados à habitação e 16 representantes de outras instituições da sociedade eleitos por seus respectivos segmentos (SÃO PAULO, 2011).

13.430/02) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)[54], em 4 regiões e 31 subprefeituras, dificultando, dessa maneira, a compatibilização do planejamento das políticas setoriais (SÃO PAULO, 2011) (ver ANEXO E).

Por sua vez, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), empresa de economia mista (99% das ações da prefeitura), criada no período militar, trabalha de forma integrada à SEHAB na implementação da política habitacional do município. Confere àquela companhia a construção de novos empreendimentos fora de assentamentos precários com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), do qual é operadora, e de convênios com agentes financeiros, como a CAIXA; órgãos públicos, como a CDHU, do governo do Estado; e com a iniciativa privada. A partir de 1997, a COHAB-SP também passou a promover a regularização e comercialização de empreendimentos do extinto FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), e de seus próprios conjuntos habitacionais produzidos com recursos do antigo SFH (SÃO PAULO, 2011).

Outro ator central na execução da política habitacional de São Paulo, principalmente na execução de programas de urbanização de favelas, se constitui pelas gerenciadoras, empresas privadas contratadas via licitação pela SEHAB para gerenciar grandes lotes de obras, mediando e auxiliando na contratação, acompanhamento e fiscalização de obras, projetos, regularização e trabalho técnico social. Trata-se de uma experiência iniciada na gestão da Prefeita Luiza Erundina, de terceirização desses serviços através da contratação do gerenciamento, tendo em vista o reduzido corpo técnico da SEHAB para atender toda a demanda de trabalho. Nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, essas empresas tiveram uma ampliação de suas atribuições na política habitacional, o que determinou, até mesmo, a incorporação de parte de seus escritórios na sede da HABI/SEHAB (PULHEZ, 2007).

No período estudado (2005 a 2012), a SEHAB deu continuidade à grande parte dos programas da gestão anterior, a de Marta Suplicy, sobretudo aqueles que compunham o Programa Bairro Legal, que deixaram de ser vinculados a esse nome, como a urbanização de favelas, a regularização fundiária de loteamentos, o Programa Mananciais e a qualificação de conjuntos habitacionais. Aliás, foram claramente priorizadas as ações de urbanização de favelas, conduzidas pela HABI, que teve como superintendente de habitação popular a arquiteta e

[54] O novo PDE foi instituído pela Lei 16.050/14, que revoga a Lei nº 13.430/2002. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) foi criada em 2009 e reestruturada em 2013, tendo o propósito de "*conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo*"(Art. 170, Lei 15.764/2013.).

urbanista Elisabete França[55]. Desse modo, foram mantidos os compromissos com os projetos[56] e contratos de obras para 16 favelas do subprograma de urbanização de favelas, componente do Programa Bairro Legal, da gestão de Marta.

> A ideia era não parar, como na cultura brasileira, com o que a outra gestão tinha deixado. Então tudo bem, era uma gestão do PT, perderam as eleições, mas também não valia a pena perder o esforço feito. O que foi possível a gente foi revisando, mas ninguém pode dizer que não foi dada continuidade ao que tinha lá à nossa disposição, a gente foi atrás de dinheiro, aí conseguimos os 400 milhões da CDHU, todas as outras contratações foram com base no plano já, observar o território, fazer o plano urbanístico, mesmo nos Mananciais, que era mais difícil, foi feito isso. (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015).

Concomitantemente ao desenvolvimento dos contratos de urbanização em favelas, com a revisão dos projetos e captação de recursos, a SEHAB trabalhou no sentido de precisar a demanda habitacional do município e planejar o seu enfrentamento, por meio da elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH), que estabeleceu propostas para a política habitacional de interesse social no período compreendido entre 2009 e 2024. O plano é parte das exigências para aderir ao SNHIS, assim como o Fundo Municipal de Habitação, que, por sua vez, já operava desde 1994, quando foi instituído pela Lei nº 11.632, que igualmente extinguiu o antigo FUNAPS. A elaboração do PMH iniciou-se em 2006 mediante a implantação de dois sistemas de planejamento com apoio financeiro e técnico da Aliança de Cidades[57], em segunda etapa de acordo de cooperação técnica, realizada entre 2005 a 2008, a primeira foi firmada em 2001 (SÃO PAULO, 2011).

---

[55] Segundo matéria da Revista Monolito (nºVII, 2012), intitulada "A Guerrilheira Urbana", o então vice-prefeito eleito, Gilberto Kassab, era ex-colega de Elisabete França na gestão Pitta, e a convidou para assumir o cargo de superintendente de habitação popular em 2005, quando ela convocou equipe formada durante o trabalho no Programa Gurapiranga para compor o corpo técnico da HABI. Elisabete França havia atuado oito anos na SEHAB/PMSP, nas gestões de Maluf e Pitta, como coordenadora do Programa Guarapiranga e secretária municipal de habitação, e prestou consultorias em vários países em programas de urbanização de favelas vinculados a financiamentos do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. (SERAPIÃO-O, 2012).

[56] Os projetos foram contratados nos moldes preconizados pelo BID e as empresas foram selecionadas em função da "melhor técnica". Integravam os pacotes de licitação de projetos as maiores favelas da cidade (Paraisópolis, Heliópolis, São Francisco e Nova Jaguaré), bem como outras de menor porte (Jardim Olinda, Dois de Maio, Vila Nilo, Santa Inês, Vergueirinho, Monte Taó, Nova Tereza, Jardim Senice, Recanto dos Humildes). (FRANÇA, 2009, P.142).

[57] Criada em 1999, a Aliança de Cidades é uma parceria de organismos internacionais liderada pelo Banco Mundial e atua como articuladora de financiamentos para a redução da pobreza urbana em países em desenvolvimento, utiliza, para tanto, estratégias de apoio aos governos locais e de estímulo a investimentos públicos e privados. (http://www.citiesalliance.org/about-cities-alliance, acesso em 23.02.2016).

> Esse sistema, denominado HABISP, contém, para cada uma das favelas, loteamentos irregulares, núcleos e cortiços, dados detalhados e atualizados sobre a demografia da população *(sic)*, características socioeconômicas, nível de acesso a serviços e utilidades e outras informações, tais como áreas de risco. Esses dados são georreferenciados, regularmente atualizados e usados para construir uma hierarquização objetiva das necessidades, baseadas em vários critérios que, por sua vez, servem para identificar as áreas prioritárias para o investimento público, por meio de uma abordagem objetiva e transparente (SÃO PAULO, 2012, p.13).

O HABISP – Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo[58] – reúne informações dos assentamentos precários espacializadas no mapa do município, bem como das ações do poder público, como obras em andamento, famílias atendidas, planejamento da política habitacional, entre outros. O Sistema de Priorização de Intervenções, por sua vez, é associado ao HABISP, e tem como objetivo possibilitar aos técnicos e gestores públicos, a partir de critérios objetivos, a identificação de assentamentos mais precários e com prioridade de investimentos em cada um dos programas de urbanização ou regularização do município. Os critérios técnicos que caracterizam o grau de precariedade do assentamento, dando-lhe uma pontuação em um *ranking* de assentamentos precários são: (i) incidência de risco geotécnico, (ii) grau de implantação das redes de infraestrutura, (iii) Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), produzido pela Fundação Seade, e (iv) índice de saúde, fornecido pela Secretaria Municipal de Saúde. De acordo com as condições dos assentamentos presentes em seu território, cada sub-bacia recebe também uma pontuação, ligada ao seu grau de precariedade. Partindo da premissa do PMH (SÃO PAULO, 2011), de integração das ações setoriais no território, a sobreposição no HABISP dos dados das condições urbanísticas e ambientais de cada sub-bacia com programas e projetos de vários setores levou à elaboração de Planos de Ação Regional (PARs), em 2009, e à delimitação dos Perímetros de Ação Integrada (PAIs), constituídos por agrupamentos de assentamentos precários no interior de uma sub-bacia que articulam os programas de urbanização e regularização com ações de saneamento (SÃO PAULO, 2011). Após debates públicos, o texto do PMH foi encaminhado à Câmara Municipal de São Paulo, onde foi aprovado como Projeto de Lei (nº 509/2011) em primeira votação, sem seguir os trâmites de segunda votação, o PL foi arquivado em 2013.

O HABISP pode ser tomado como uma ferramenta auxiliar de planejamento da política habitacional, em que aos gestores é disponibilizado um conhecimento amplo e igualitário da demanda habitacional, além do que, possibilita uma maior transparência das ações do poder

[58] O Sistema, enquanto instrumento de transparência da gestão pública, é disponível online em: http://www.HABISP.inf.br/, acesso em 01/01/2016.

público, já que é disponível *online*. A elaboração do HABISP e sua consolidação como importante instrumento da política habitacional do município implicaram no desenvolvimento de sistema semelhante em São Bernardo do Campo[59], através de ação de Cooperação Técnica com a Prefeitura de São Paulo, conforme prática estimulada pela Aliança das Cidades de compartilhamento de experiências.

> Houve uma tentativa, esforço bastante grande, de tornar mais objetivo o critério de seleção, que é a criação do HABISP, que é um sistema que funciona até hoje. Então procurou estabelecer critérios de seleção, ambientais, urbanísticos, sociais, e tal, o que tem um lado de reduzir o grau de diálogo político em torno dessas escolhas. Se você estabelece por critérios técnicos e objetivos que a favela é a, não adianta que a favela b tenha um movimento social forte, isso é um raciocínio de limite, não é assim que o mundo funciona na realidade, mas a tendência seria essa. Agora é importante você ter os critérios objetivos como referência, nesse ponto o HABISP avançou bastante, está implantado, está funcionado, foi recuperado e melhorado, inclusive, vem sendo melhorado pela nova administração (...). Então, o HABISP é uma ferramenta importante, mas sendo ferramenta auxiliar de tomada de decisão. (ANGELO FILARDO, gestor SEHAB, entrevista em 26/03/2015).

Em concordância com a formulação de Filardo, como gestor, podemos afirmar que a priorização das áreas de intervenção através de critérios técnicos e objetivos tenderia à perda da efetividade da ação política. Nessa discussão, é interessante observar o caso de Belo Horizonte, em que a definição das intervenções em favelas pode ser efetuada mediante o Orçamento Participativo, ou seja, através da luta dos moradores organizados nessa instância por recursos públicos para implementar as intervenções em seus bairros. É certo que muitas vezes as intervenções viabilizadas desse modo são ineficazes, pois ocorrem de forma pontual e parcial, porém, elas representam o direito à cidade, entendido sob o viés do compartilhamento do poder de decisão sobre a produção do espaço com aqueles que nele vivem cotidianamente. Sob outro ponto de vista, as intervenções guiadas por critérios técnicos repercutem em uma ação inserida em um planejamento maior, o que condiciona igualmente uma maior racionalização da utilização dos escassos recursos públicos. O planejamento, na realidade, não é capaz de por si só definir os rumos da política, muitas decisões serão sempre tomadas por situações emergenciais, por pressão dos movimentos populares e outros segmentos da sociedade e, claro, por interesses particulares dos governantes. Como bem explica o gestor, os critérios objetivos são necessários para um balizamento das ações da política, todavia não devem se impor em detrimento do fechamento dos canais de participação

[59] SIHISP- Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/index2.jsp, acesso em 26 de dezembro de 2015.

popular, o que significaria o domínio absoluto do conhecimento técnico na produção da cidade.

De forma articulada aos planos de saneamento e de drenagem, o planejamento da política habitacional estruturado nas sub-bacias hidrográficas evidencia uma das principais diretrizes da política desse período, relacionada à abordagem da questão habitacional de forma indissociável da questão ambiental, o que também ressoou positivamente em uma tentativa de promover uma maior articulação das ações com os órgãos ambientais, principalmente com a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

No período estudado, a SEHAB também firmou convênios para repasses de recursos financeiros estaduais e federais que ampliaram substancialmente os investimentos habitacionais municipais. Nessa linha, os programas implementados contaram com recursos de fontes financeiras diversas, sobretudo do governo federal (PAC, FNHIS, OGU, entre outros), do governo estadual (CDHU e SABESP), e uma grande parcela de recursos próprios (orçamento, operações urbanas, fundo de saneamento e de retorno do FMH), resultando em um crescimento do percentual do orçamento da SEHAB em relação ao orçamento municipal total, que alcançou 4%, ultrapassando 1 bilhão de reais em 2009/2010 (ver Tabela 7). Com esse orçamento expressivo, houve um notável aumento do volume de obras e de projetos em andamento, em oposição à gestão de Marta Suplicy, principalmente do Programa de Urbanização de Favelas, *carro-chefe* da gestão, o que pode ser observado somente pela urbanização das duas maiores favelas da cidade, Heliópolis e Paraisópolis.

Tabela 7 - Participação do orçamento da SEHAB no orçamento total da PMSP – 1994 a 2010 (Valores em R$1.000,00)

Ano	Orçamento SEHAB	Orçamento PMSP	%
1994	49.800,00	1.776.081,00	2,8%
1995	142.000,00	3.080.050,00	4,6%
1996	338.280,00	4.776.943,00	7,1%
1997	308.950,00	7.685.800,00	4,0%
1998	238.513,00	8.475.000,00	2,8%
1999	338.144,00	10.273.000,00	3,3%
2000	536.158,00	7.646.048,00	7,0%
2001	227.736,00	7.725.267,00	2,9%
2002	256.168,00	9.580.000,00	2,7%

CONTINUA

Ano	Orçamento SEHAB	Orçamento PMSP	%
2003	257.263,00	10.593.649,00	2,4%
2004	236.518,00	14.294.000,00	1,7%
2005	256.633,00	15.200.000,00	1,7%
2006	432.441,00	17.233.928,00	2,5%
2007	626.071,00	21.512.967,00	2,9%
2008	892.000,00	25.284.792,00	3,5%
2009	1.300.000,00	27.506.290,00	4,7%
2010	1.106.000,00	27.897.832,00	4,0%

Observação: Os valores em reais estão atualizados pela variação da TR de Julho de 2007, conforme tabela abaixo: 1995 = 1,682337195; 1996 = 1,527609378; 1997 = 1,397947812; 1998 = 1,290271779, 1999 = 1,214931911; 2001 = 1,161703653; 2002 = 1,131867793; 2003 = 1,079745819; 2004 = 1,060992465; 2005 = 1,031622516. Fonte – Sehab, Habi, Habi 4 (Diretoria Financeira), dezembro 2009.

Fonte: SÃO PAULO, 2011, p.56

A preocupação com a melhoria da qualidade dos projetos arquitetônicos e urbanísticos orientou a gestão da superintendente de habitação popular Elisabete França. Nesse panorama, em primeiro lugar, buscava-se contratar projetos específicos para a realização de cada intervenção nos assentamentos precários e para a construção dos conjuntos habitacionais. Tornou-se prática comum, para a contratação desses projetos, em contraposição às licitações, serem *convidados* escritórios de arquitetura, determinados pela própria superintendente ou pelo corpo técnico da HABI, com experiência em habitação de interesse social, ou que ao menos tinham o trabalho por eles reconhecido. Em 2011, foi realizado o Concurso de Projetos de Arquitetura e Urbanismo - Renova SP, inspirado no Concurso Morar Carioca[60], em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-DN), com vistas à contratação de escritórios de arquitetura para o desenvolvimento dos planos e projetos urbanísticos dos 22 PAIs prioritários do município, resultando na contratação pela SEHAB de 17 escritórios de arquitetura (SÃO PAULO, 2012).

> Romper a cultura da secretaria, que você mudar de tipologia J, H, L, Y prá... foi muito difícil, foram oito anos de briga constante, não, porque já tem e tal. Então você tem todo um corpo, a equipe, as gerenciadoras e as construtoras, tem que convencer, você tem que convencer o gestor público que é bacana, esse é mais fácil, que quando o cara vai inaugurar entre o Edson Elito e o MCMV é mais fácil, as pessoas estão mais felizes, acho que aprovações, que também todas as legislações são burras (...) então essas coisas você tem um processo enorme de convencimento, e todo mundo escrevendo que era mais caro (...) esses dias eu peguei aqui os valores da CDHU, não tem um centavo mais caro de uma **boa arquitetura**, e MCMV então é a mesma coisa, porque o lucro do cara que faz MCMV dá para fazer prédio em Manhattan (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015, grifos nossos).

[60] Concurso promovido pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) do Rio de Janeiro, organizado pelo IAB-RJ em 2010, para a seleção de equipes multidisciplinares, coordenadas por arquitetos, aptas para elaborar, projetos de urbanização em diversas favelas na cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/2011/01/ola/, acesso em 31.01.2016.

Como verifica PULHEZ (2007), a diversificação de projetos, com a elaboração de um projeto arquitetônico e urbanístico para cada área trabalhada, em uma tentativa de superar as tipologias padronizadas do Projeto Cingapura, já era uma premissa do corpo técnico na HABI/SEHAB desde a gestão anterior, a de Marta Suplicy. Porém, nenhuma das contratações do programa de urbanização de favelas implicou na execução das intervenções físicas ainda nessa gestão, provavelmente em razão das dificuldades de financiamento enfrentadas; além do mais, aquela autora aponta que também contribuíram para o retardamento das obras os processos burocráticos de análise minuciosas dos projetos pela Coordenadoria de Projetos da HABI e gerenciadora de projetos contratada, bem como as infindáveis readequações e preciosismos técnicos por elas exigidas. Como resultado, na nova gestão, o projetos tiveram que ser revistos, até mesmo em função da distância temporal entre projeto e obra, incompatível com o ritmo acelerado de ocupação e transformação do espaço das favelas.

> Os projetos de favela eles seguem uma dinâmica que é uma dinâmica de regularização, não de aprovação, então tudo estava amarrado em uma coisa chamada plano de urbanização, e o projeto de intervenção em favela ele é um aspecto do plano de urbanização, talvez o aspecto principal que conduz à regularização; agora, na prática, os projetos eram aprovados em pedaços, em etapas, elaborados à medida que avança a frente de obra, e isso é um fato da vida, o projeto em favela tem que ser assim! Você achar que vai fazer um projeto e, seguindo normas abstratas, implante-se, e sai implantado, boa sorte! Porque na hora que você começar a escavação, você vai descobrir um dinossauro enterrado por baixo de uma camada de entulho, o terreno que você tinha, não tem mais, o projeto que você tinha, aprovou, e que lindo, e congelou, gastou uma fortuna em refrigeração prá congelar, ele não existe mais, virou papel velho, pode começar de novo. Outra coisa é a questão de liberação de frente de obras, que se você libera muito à frente tem reocupação, ao menos que você tenha vigilância 24 horas, boa sorte! Aí é outro fator que te leva a ir fazendo o projeto de tal maneira que ao começar está refazendo, você faz um básico para licitar depois faz outra vez o executivo (...) e aí veio o Tribunal de Contas do município, a CAIXA, o Tribunal de Contas da União querer algemar você, entendeu? Porque aquilo está em desacordo com a lei de licitações, é um absurdo, como é que pode? Você tinha que ir lá fazer sondagem no meio da sala de estar do barraco prá saber qual é a camada de entulho que está colocada lá, no contrário, você incorreu vários itens de impunidade administrativa (...) (ANGELO FILARDO, gestor SEHAB, entrevista em 26/03/2015).

Ainda sobre a diversificação de projetos de urbanização de favelas e de conjuntos habitacionais populares, trata-se de um processo que se iniciou no Município de São Paulo na gestão de Luiza Erundina (1989-1992). Nessa circunstância, a inserção de arquitetos e urbanistas como dirigentes do corpo técnico da SEHAB pode ter sido um fator decisivo para que, principalmente nos projetos de novas unidades habitacionais em favelas ou de mutirões autogeridos do FUNAPS, se priorizasse a elaboração de projetos diferenciados, de acordo com as especificidades do local e da população, seja por assessorias técnicas habilitadas na

HABI, seja por projetistas contratados por concursos, ou mesmo por arquitetos convidados pelo governo, como na produção estudada por este trabalho. Se a diversificação de projetos já era priorizada há muito tempo, foi interrompida pelo Projeto Cingapura, assim chamado o programa de verticalização e urbanização de favelas implementado nas gestões de Maluf e Pitta (1993-2000), tido como um grande vilão pelo corpo técnico de arquitetos e urbanistas da HABI, por disseminar tipos padronizados de edifícios por toda a cidade.

Conforme entrevistas com gestores atuantes no período, compunha o corpo técnico da SEHAB uma grande parcela de funcionários efetivos, alguns de livre provimento municipal e funcionários terceirizados, que compreendiam profissionais da área de engenharia e arquitetura que prestavam serviços para a SEHAB, mas que eram contratados pelas empresas de gerenciamento. Houve um concurso público no início de 2012 para recompor o quadro técnico, compensando os funcionários que se aposentaram ao longo dos anos 2000, a partir do qual 95 novos arquitetos foram contratados. Nas HABIS regionais, o corpo técnico se estruturava em um diretor e dois funcionários auxiliares, um da área social e um de intervenção espacial, com o restante da equipe composta também essencialmente por arquitetos, engenheiros e trabalhadores sociais.

A importância dada à *boa arquitetura* se expressou de igual maneira na criação de um Grupo Técnico (GT) de Projetos no interior da SEHAB, em 2009, com equipe composta por arquitetos gestores que participavam do grupo como uma atribuição adicional, além dos seus próprios cargos. Vale considerar que uma das razões da criação do GT foi possibilitar que os gestores que trabalhavam nas HABIs regionais pudessem trabalhar também com projetos, uma vez que, naquelas instâncias, o trabalho técnico se voltava mais para a atuação em campo. Outro objetivo desse GT era aprimorar os projetos de HIS[61] contratados, considerando que, mesmo os escritórios sendo escolhidos pela HABI, recorrentemente, não conseguiam corresponder às especificidades da produção habitacional para a população de baixa renda. Com isso, no âmbito do GT, foram criadas diretrizes para os projetos de urbanização e de HIS, trabalho que contou com a colaboração dos arquitetos Josep María Montaner e Zaida Muxí, da Universidade Politécnica da Catalunha. Os resultados foram consolidados na

[61] HIS é definida no PDE (2002) como a habitação que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6SM, de promoção pública ou a ela vinculada, com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50m².

publicação "Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo/ Volume 2"[62] (2012).

As agências internacionais de fomento, que já haviam financiado outros programas anteriores da SEHAB, como o Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas (PROVER) e o Programa Guarapiranga, tiveram participação considerável nessa gestão. Além do aporte de recursos financeiros no Programa de Urbanização de Favelas, entidades como a Aliança de Cidades e o Banco Mundial estabeleceram convênios de cooperação técnica com a SEHAB, o que resultou na realização de cursos de capacitação do quadro de funcionários, eventos de compartilhamento de experiências e intercâmbios com universidades. Desse modo, para os gestores que trabalharam na SEHAB, as gestões entre 2005 e 2012 caracterizaram um período de disseminação do conhecimento técnico acumulado – que contribui para a formação dos técnicos, bem como de trabalho fértil do profissional arquiteto e urbanista junto ao governo, tanto inserido na estrutura administrativa, quanto prestando serviços e na execução dos projetos.

> Como arquiteta e urbanista, foi um período em que eu vi o arquiteto não somente ser responsabilizado, mas também levado ao que lhe é de direito, por exemplo, quem era da casa, ou quem era prestador de serviço, que trabalhava para a administração, a secretaria promovia cursos internos, trazia técnicos para a capacitação, estabeleceu parcerias, de 2006 em diante, fez um plano de metas junto com o Cities Alliance, e o Cities Alliance trouxe técnicos para o estabelecimento de planos de metas, e mostrar como você trabalhar o gerenciamento dos projetos, tendo toda a diretoria técnica e a coordenação foram chamadas para fazer esse curso, foi na USP inclusive, (...) eu tive essa oportunidade e os técnicos tiveram essa oportunidade. Então eu acho que foram anos em que a capacitação técnica do corpo da prefeitura foi muito profícua. (GESTOR SEHAB, entrevista em 17/04/2015)

> Eu participei de um bom esforço de disseminação de informações dentro do corpo técnico, mais ou menos nessa época, 2006 e tal, houve uma série de encontros que juntavam um grande número de técnicos de todos os segmentos, do pessoal que estava dentro das prefeituras até os responsáveis de construtoras, e eu posso testemunhar que houve uma grande troca de ideias e de experiências, isso ajudou na formação do pessoal que está lá até hoje, mais do que qualquer MBA que pudesse ter sido pago aí prá moçada, e isso vai se sedimentando na cultura própria. A terceirização cria um problema que esse patrimônio não fica, esse patrimônio, esse conhecimento não fica muito na casa, só fica na medida em que há um pessoal, uma parte desse pessoal que, ou é da prefeitura, ou que trocando de contrato em contrato acaba permanecendo por um esforço da administração prá segurar gente que está com o contrato terceirizado, já é um nível de precariedade, no fim, se não houver renovação de contrato, a gente perde essa pessoa. (ANGELO FILARDO, gestor SEHAB, entrevista em 26/03/2015).

[62] Disponível em: http://www.HABISP.inf.br/theke/documentos/pmh/2012/pmh_vol2_port/index.html, acesso em 01/01/2016.

> Devo dizer que, nos meus 37 anos de carreira, foi um dos períodos mais férteis de trabalho e que eu sentia todos os colegas muito satisfeitos e muito engajados, então eu acho que foi um período muito bom de trabalho, mesmo dentro do próprio Conselho essa ressonância acontecia. (VIOLÊTA KUBRUSLY, gestora SEHAB, entrevista em 20/04/2015).

> Quando a gente chegou lá, em 2005, nessa equipe da superintendência, eles tinham na cabeça a tipologia Cingapura, era a única coisa que existia, então naquele momento a gente tinha um convênio com a Cities Alliance, e a gente reformulou o convênio, era um convênio de pouca monta, mas a gente mudou o objeto para a construção do plano, então você tinha muito espaço para a capacitação, então foram feitas milhões de dezenas de horas para capacitação (...) era cansativo, com a equipe, como é que se trabalha integrado, a importância de você introduzir novas linguagens na arquitetura, aí depois a gente fez um outro curso de capacitação, também era um convênio com a Bienal de Rotterdam, enfim, vieram uns consultores, todo mundo que era bom em capacitação passou pela SEHAB nesse tempo, então, 500 mil oficinas, como é que você define prioridades para conseguir recursos, enfim, tanto com o quadro fixo, os que já estavam lá na casa, concursados, quanto um montão de jovens que a gente contratou para fazer projeto (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015).

Como destaca o gestor Angelo Filardo, o conhecimento técnico estimulado nos funcionários terceirizados da SEHAB, no campo do gerenciamento principalmente, não necessariamente fica no órgão setorial, o que impede uma evolução da cultura técnica. No mais, com a mudança de gestão em 2013, quando assumiu o Prefeito Fernando Haddad (PT), boa parte dos dirigentes do corpo técnico abandonou a SEHAB e a política habitacional foi tomada pela hegemonia do PMCMV.

Paralelamente, na COHAB-SP, segundo gestoras da empresa, o trabalho do arquiteto durante a gestão Serra/Kassab (2005-2012) foi "reduzido", uma vez que esse técnico deixou de ser responsável pela execução e gerência dos projetos, o que possivelmente motivou a redução do quadro técnico efetivo. Em detrimento da priorização dos investimentos habitacionais nos programas de urbanização de favelas; a função exercida pela COHAB-SP de produção habitacional fora de assentamentos precários se limitou preponderantemente à *prospecção* de terrenos, ou seja, identificação, análise e implementação do DIS (Decreto de Interesse Social), de forma a aumentar o estoque de terras para a produção de HIS no município, assim como de identificar, analisar e desapropriar edifícios ociosos para a transformação em estoque habitacional. Com a implementação do PMCMV, o papel dos gestores arquitetos nos projetos dos conjuntos habitacionais, definitivamente, passa a ser mínimo.

> Antigamente, a COHAB, como empresa de habitação, era efetivamente "produtora". Tinha as gerências de Projetos e de Obras atuantes e um extenso e múltiplo corpo técnico, porque fazia-se valer. Na gestão Serra - Kassab, a COHAB mudou de característica. Entendeu-se que a partir daquele momento não precisava mais ser "produtora", deveria ser "viabilizadora" dos empreendimentos - praticamente o trabalho de uma incorporadora. Refletindo sobre o meu trabalho na COHAB: em 2004 cheguei na Gerência de Projetos e senti toda essa transição... No início, desenvolvíamos o estudo preliminar internamente e licitávamos os projetos básico e executivo, fazendo seu gerenciamento e trabalhando conjuntamente com os projetistas; posteriormente era licitada a obra. Depois, o que aconteceu: projeto, tanto concepção quanto gestão, era muito pouco... O mote maior era a prospecção de imóveis e o estudo de sua viabilidade. Então, vejo que o trabalho dos arquitetos na COHAB na gestão de 2005 a 2012 foi no campo da viabilização dos empreendimentos." (LETÍCIA BRANDÃO, gestor COHAB-SP, entrevista em 17/04/2015)

> Porque antes, o que era feito a obra pela COHAB, agora é terceirizada nas construtoras, mesmo o projeto acaba sendo terceirizado, e só gerenciado, orientado pela equipe da COHAB (GESTOR COHAB-SP, entrevista em 17/04/2015).

Na gestão Serra/Kassab (2005 a 2012), é possível que tenham sido fomentados canais de participação da população na política habitacional, todavia, se deu mais naquele sentido que retratamos no Capítulo 1, de legitimação da política, de apresentar o trabalho elaborado pelos técnicos à população para que ela aprovasse e se apropriasse das propostas. Assim, sem canais efetivos de participação, as demandas formuladas pela população somente foram respondidas pelo poder público através da pressão dos movimentos organizados, assim foi com o caso Jardim Edith, na Operação Urbana Consorciada (AUC) Água Espraiada, e com os movimentos por moradia no centro.

2.3.3 Urbanização de favelas

A consolidação do programa de urbanização de favelas como parte integrante da política habitacional do município ocorreu fundamentalmente na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992). Nesse contexto, os projetos e ações eram desenvolvidos nas "HABIS regionais", contando com a participação da população, e as obras podiam ser executadas pela prefeitura (administração direta), empreitada ou por mutirão autogerido. Uma inovação na forma de intervir em favelas, introduzida por essa gestão, foi a verticalização de conjuntos habitacionais para reassentamento da população removida, sendo as obras gerenciadas diretamente pela prefeitura através de empreiteiras contratadas e de mutirão. Três favelas contaram com este tipo de intervenção: Água Branca, Minas Gás e Setor Delamare de

Heliópolis, totalizando 462 UH, das quais 313 foram concluídas até 1992 (ALBUQUERQUE, 2006).

Ainda na gestão de Erundina, foi concebido o Programa Guarapiranga (1992-2000); sua execução, entretanto, se iniciou em 1994, na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), reunindo como promotores a SABESP, a PMSP, a CDHU e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado (SMA). Como pode ser notado pelos órgãos envolvidos, esse programa é um marco na política habitacional do município por romper com uma visão setorial no trato das questões habitacionais e ambientais, integrando intervenções de urbanização de favelas em larga escala com a política de saneamento ambiental. Com o objetivo de "*recuperar, a curto prazo* (sic)*, a qualidade das águas do manancial que responde por parte significativa do abastecimento de água da região metropolitana*" (SÃO PAULO, 2000, p.29), o programa tinha como estratégia de atuação intervir nos assentamentos precários que ocupavam a bacia do Guarapiranga, provendo infraestrutura sanitária, espaços públicos, melhorias habitacionais e regularização fundiária. A metodologia de intervenção em favelas introduzida pelo Programa Guarapiranga é tida como uma referência para os técnicos da SEHAB, como constata Elisabete França (2009), que foi coordenadora do programa: "*resultou em um conjunto de lições aprendidas, constituindo um rico acervo para futuras intervenções em programas similares*" (FRANÇA, 2009, p.15). O Programa Mananciais, implantado como componente do Programa Bairro Legal na gestão Marta Suplicy, deu continuidade às ações de recuperação dos mananciais na Bacia Guarapiranga e ampliou sua abrangência para a Bacia Billings (SÃO PAULO, s/d).

Nas gestões de Paulo Maluf e de Celso Pitta, o principal programa da política habitacional, o PROVER (Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas), conhecido como Projeto Cingapura, rompeu com a forma de intervir em favelas que estava sendo implementada pelo programa de urbanização de favelas da gestão anterior ao não considerar o tecido urbano já construído pelos moradores. Esse programa propunha urbanizar as favelas mantendo a população no local ou nas proximidades, porém, substituindo a totalidade ou parte dos barracos por unidades verticalizadas, construídas por empreiteira e dotando os assentamentos de melhorias de infraestrutura urbana (TASCHNER; BALTRUSIS, 2007). Vários autores identificam na concepção desse programa interesses de grandes empreiteiras e de visibilidade política, este último expresso na escolha de favelas para a implementação das intervenções em localizações muito visíveis, como junto aos principais eixos viários (ALBUQUERQUE, 2006 E AMARAL, 2002). Muitos conjuntos do Projeto Cingapura tiveram seus edifícios degradados e os espaços livres em seu redor ocupados pela extensão das autoconstruções das

favelas; na gestão Serra/Kassab, essa situação levou à criação do Programa 3R, de recuperação, revitalização e reforma dos edifícios com a posterior comercialização das unidades.

Como vimos, na gestão de Marta Suplicy, foi implementado o subprograma de urbanização de favelas, como parte do Programa Bairro Legal, com a elaboração de projetos específicos para cada área de intervenção e a contratação de obras. Com o objetivo de transformar a favela em um bairro integrado ao seu entorno, esse programa propunha a implantação de infraestrutura e a realização de regularização fundiária, acompanhadas de ações de trabalho social, nas favelas delimitadas como ZEIS[63]. As intervenções nessas áreas deveriam ser direcionadas por um Plano de Urbanização específico, conforme determinação do PDE (2002), elaborado com a participação dos moradores e aprovado por um Conselho de ZEIS (SÃO PAULO, s/d).

Os programas de urbanização de favelas, tendo em vista a complexidade de ações que envolvem, pressupõem investimentos de significativo porte, bem como a colaboração de diferentes níveis de governo. Com isso, na gestão Serra/Kassab, em 2006, um convênio firmado entre a SEHAB e a CDHU possibilitou dar andamento em todas as urbanizações de favelas contratadas em 2004: Vila Nilo, Recanto dos Humildes, City Jaraguá, São Francisco, Vila União, Vergueirinho, Dois de Maio, Jardim Olinda e Nova Jaguaré. Em Heliópolis e Paraisópolis foram realizados projetos especiais com ação integrada de várias secretarias, dada a dimensão e precariedade desses assentamentos. Em 2008, o orçamento maior para a área da habitação, com o aporte de recursos do PAC, possibilitou contratar um conjunto considerável de novas urbanizações, incluindo a segunda fase do Programa Mananciais e contratos que utilizaram os recursos das Operações Urbanas (SÃO PAULO, 2012).

Segundo o discurso oficial, o Programa de Urbanização de Favelas buscou aprimorar o modelo de urbanização de favelas desenvolvido no Programa Guarapiranga, baseado na articulação intersetorial e no respeito às preexistências (SÃO PAULO, 2008). Os projetos específicos para cada área de intervenção e para a construção de novas unidades habitacionais foram desenvolvidos por escritórios de arquitetura, em grande parte, contratados pelas construtoras ou gerenciadoras segundo indicações da HABI. Muitos desses projetos foram reconhecidos como *boa arquitetura*, por revistas, premiações e discursos, o que contribuiu para dar uma maior visibilidade à arquitetura de interesse social, através de exemplos como as intervenções nas áreas do Cantinho do Céu/Gaivotas, Nova Jaguaré, Real Parque, Jardim

[63] As ZEIS foram delimitadas pelo Plano Diretor Estratégico do Município (Lei Municipal 13.430/02) e revistas pelos Planos Regionais Estratégicos (Lei Municipal 13.885/04).

Edith, Parque Novo Santo Amaro V e Paraisópolis. As experiências e projetos desenvolvidos pela SEHAB no período de 2005-2012 foram registrados em uma série de publicações chamada "Novos Bairros de São Paulo", disponível *online*[64].

> A urbanização de favelas tem como propósito central a superação de um conjunto de déficits relacionados à infraestrutura, acessibilidade, disponibilidade de equipamentos sociais e serviços públicos, como também a construção de novas e dignas moradias. Os parâmetros urbanísticos adotados nas favelas têm como uma de suas metas principais a qualificação dos espaços públicos, de forma a permitir a sua integração às áreas vizinhas e seu reconhecimento na condição de novo bairro. O conceito central nesse tipo de intervenção é o da permanência da maioria dos moradores, e da garantia de continuidade dos investimentos realizados na construção da moradia (SÃO PAULO, 2008, p.19).

As intervenções físicas em cada assentamento informal são orientadas pelo plano de urbanização, que indica, entre outros aspectos, a necessidade de remover moradias localizadas em áreas com incidência de risco geotécnico, em frentes de obras para implementação de infraestrutura sanitária ou sistema viário, áreas de preservação ambiental, entre outras situações. Geralmente, as famílias removidas, antes de se mudarem para novas unidades habitacionais, passam um período reassentadas em moradias alugadas com auxílio financeiro da prefeitura.

Os projetos dos conjuntos de reassentamento desenvolvidos nos processos de "urbanização de favelas" em São Paulo, o que inclui, além do Programa de Urbanização de Favelas, também o Programa Mananciais e Operações Urbanas, resultaram em uma grande diversidade de repertório, porte e tipologias (ver Figura 20). Nessa perspectiva, ainda que tenham sido construídos conjuntos de tipologia habitacional multifamilar horizontal, de casas sobrepostas ou tripostas, como na Vila Nilo e Jardim Guarani, respectivamente, a principal tipologia utilizada para reassentar a população nesses programas foi a multifamiliar vertical, devido ao grande número de moradores removidos que precisam ser realojados. Isto posto, uma solução muito comum adotada para se alcançar uma altura maior que cinco pavimentos dos edifícios, e sem utilizar o elevador, foi o acesso em nível intermediário, como no Jardim Irene II, Parque Fernanda II, Condomínios de Paraisópolis e Real Parque. Foi ainda experimentada a tipologia de torre exclusivamente no Conjunto Jardim Edith.

Quanto aos repertórios e soluções espaciais, principalmente no projeto do escritório Vigliecca & Associados para o Parque Novo Santo Amaro V, percebemos uma preocupação de

[64] Disponível em: http://www.HABISP.inf.br/doc/category/publicacoes, acesso em 27/dezembro/2015.

constituir uma escala tipológica mais próxima à estética das autoconstruções da favela, enquanto no Conjunto Sabesp 1 em Heliópolis, de Ruy Ohtake, é possível verificar o oposto, uma forma que estabelece poucas relações com o bairro do entorno, os blocos habitacionais por muitos designados como "redondinhos". Constatamos igualmente um grande número de projetos vinculados à linguagem moderna, com blocos habitacionais laminares implantados em áreas livres de uso comunitário, conforme os conjuntos Alexandre Mackenzie, Jardim Olinda, Real Parque, São Francisco, Comandante Taylor, entre outros. Se, durante a política habitacional do período militar, a linguagem moderna foi implementada de forma reduzida, como tratamos no Capítulo 1, na gestão de Marta Suplicy, ela é retomada, mas enriquecida com novos elementos, como no conjunto habitacional denominado Residencial Parque do Gato, projeto básico de Wagner Germano e Teresa Herling e projeto executivo desenvolvido pela entidade Peabiru – Trabalhos Comunitários e Ambientais, construído no âmbito do Programa Morar no Centro para reassentar os moradores da favela totalmente removida desse local.

Figura 19 – Residencial Parque do Gato (2004)
Fonte: KOHARA, UEMURA, FERRO, 2012, p24

Segundo os gestores entrevistados nesta pesquisa, a participação da população na elaboração desses projetos, ocorreu de formas variadas, contudo, recorrentemente, de forma apenas consultiva. Em casos pontuais, como em Heliópolis, as associações comunitárias e movimentos sociais atuantes na favela conseguiram decidir os escritórios que elaborariam os projetos de dois conjuntos habitacionais de reassentamento – o Comandante Taylor, do escritório Piratininga Arquitetos Associados, escolhido pelo MTST, e o Conjunto Sabesp, de Ruy Ohtake Arquitetura e Urbanismo, escolhido pela associação dos moradores UNAS. Em

alguns casos, a participação popular se deu segundo os moldes exigidos pelo programa de financiamento, como os projetos do programa PAT-PROSANEAR (2001-2007), financiados pelo Banco Mundial; e ainda foi determinada pela metodologia de trabalho dos projetistas contratados, como nos conjuntos habitacionais denominados "Três irmãs" - Jardim das Rosas, Irene e Parque Fernanda, em que a entidade contratada, o Grupo Técnico de Apoio (GTA), promoveu um processo intenso de discussão de projetos com os futuros moradores[65].

A produção de conjuntos habitacionais de reassentamento constitui componente do programa de urbanização para manter as famílias no assentamento, ou, caso não seja possível, em áreas próximas. Apesar dos conjuntos habitacionais da HABI produzidos nesse período apresentarem uma qualidade reconhecida, com unidades habitacionais com área acima do padrão e espaços coletivos avantajados, o que significa que o valor de uso foi privilegiado na concepção dos projetos, apenas uma pequena parcela das populações removidas pôde neles morar. A gestão deixou um enorme déficit de famílias removidas, que, em boa parte, foram forçadas a se mudarem para outras regiões da cidade - tendo em vista que o auxílio aluguel ou as indenizações foram insuficientes para se manterem nas favelas – ou reassentadas em conjuntos do PMCMV, também distantes.[66] Possivelmente, a grande quantidade de famílias removidas sem ser reassentada em novas unidades habitacionais tenha sido agravada pela própria opção política adotada em relação à produção habitacional, que, por refutar a padronização, condicionou uma menor escala de atendimento da demanda (ver APÊNDICE B – Conjuntos habitacionais da SEHAB e COHAB-SP de 2005 a 2012).

[65] Informação fundamentada em conteúdo das entrevistas com os gestores.
[66] http://observatorioderemocoes.com/2015/10/22/para-onde-estao-indo-os-moradores-das-favelas-removidas-em-sao-paulo/, acesso em 27.01.2015.

Figura 20 - Conjuntos habitacionais do Programa de Urbanização de Favelas/ Operações Urbanas e Mananciais em São Paulo 2005-2012

Vila Nilo

136UH

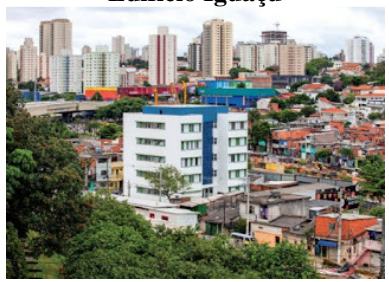
São Francisco Núcleo A

88 UH

Jardim Guarani/ Boa Esperança

108 UH - Boldarini Arquitetos

Edifício Iguaçu

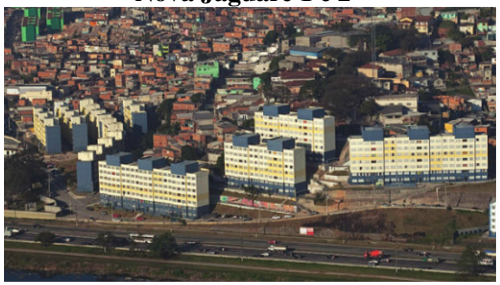


19 UH - Marcelo Suzuki

Parque Fernanda I

348 UH - GTA

Nova Jaguaré 1 e 2



405 UH - Projeto Paulista

Jardim Olinda

736 UHs - GTA

Alexandre Mackenzie

722 UH - Boldarini Arquitetos

Comandante Taylor - Heliópolis

421 UH - Piratininga Arquitetos

Heliópolis – Sabesp 1

470UH - Ruy Ohtake

Heliópolis Gleba A

260 UHs - Vigliecca & Associados

Condomínio Ceratti - Heliópolis

163 unidades - Cubo Arquitetura

Fonte: SÃO PAULO, 2008. SÃO PAULO, 2012.

Corruíras - 244 UH -Boldarini Arquitetos Associados

Jardim Edite – 252 UH - MMBB & H+F

Faria Lima - Real Parque = 1.252 UH/ Escritório Paulistano

Mananciais - Parque Novo Santo Amaro V = 198 UH/ Vigliecca & Associados

Fonte: SÃO PAULO, 2008. SÃO PAULO, 2012. VIGLIECCA & ASSOCIADOS, 2015. Nelson Kon (disponível em: http://www.archdaily.com.br/br/01-134091/conjunto-habitacional-do-jardim-edite-slash-mmbb-arquitetos-plus-h-plus-f-arquitetos, acesso em 02.06.2016). BOLDARINI ARQUITETOS ASSOCIADOS, 2015.

2.3.4 O PMCMV em São Paulo

> Surge no Governo Federal o Programa Minha Casa Minha Vida, que está ligado diretamente com as Construtoras, ficando as Companhias Habitacionais fora desse processo de produção. O Programa resultou à Prefeitura um entendimento de que a provisão de Unidades Habitacionais de Interesse Social caberia ao Governo Federal. A COHAB, para se inserir ao contexto do Programa, passa a elaborar os CHAMAMENTOS que é uma modalidade que reúne as Empreiteiras oferecendo áreas de propriedade da COHAB, da Municipalidade ou de particulares (que possuem Decreto de Interesse Social aplicado pela municipalidade para desapropriação das áreas), onde as mesmas elaboram projeto e obra para as áreas dentro do PMCMV. Foram criados critérios pela Gerencia de Projetos nesses Chamamentos para tornar os projetos mais bem qualificados, deixando de ser um mero sorteio das áreas. Vence quem obtiver a maior pontuação dentre esses critérios criados. Atuamos com o nosso corpo técnico junto à Construtora ganhadora, participando das reuniões na CAIXA bem como auxiliando na aprovação dos projetos legais em SEL/SEHAB e DEPAVE/SVMA. (CRISTINA BRITO, gestor COHAB-SP, entrevista em 17/04/2015).

O processo de fomentação do PMCMV no Município de São Paulo foi operado pela COHAB-SP, particularmente pela sua Superintendência de Planejamento e Projeto da Diretoria Técnica, que assumiu duas frentes de trabalho principais: a *prospecção* de áreas para viabilizar os empreendimento destinados ao público Faixa 1 e o acompanhamento dos projetos[67] (ver ANEXO F - Organograma COHAB-SP).

Com o propósito de agilizar a viabilização dos empreendimentos da Faixa 1, entravados pelos significativos obstáculos representados pela escassez e custo elevado da terra urbana, a COHAB-SP fez uma triagem de 20 terrenos de seu estoque que poderiam se adequar à produção de HIS e disponibilizou-os em um primeiro chamamento público para as empresas interessadas, que ocorreu em 2009. Em geral, eram lotes remanescentes oriundos de antigos conjuntos da COHAB-SP, situados a maioria na Zona Leste do município, como Itaquera e Cidade Tiradentes, gravados como ZEIS-1[68] e ZEIS-2[69] no Plano Diretor do Município (Lei 13.430/02). Esse chamamento resultou na contratação de 19 operações, já que um dos terrenos foi excluído em virtude de problemas de contaminação; todos os conjuntos assim concebidos receberam nome de cidades do interior do Estado de São Paulo (ROLNIK, 2014).

Os terrenos remanescentes da COHAB-SP foram vendidos ao FAR pelo preço simbólico de R$ 1,00, e a Companhia também atuou na provisão de infraestrutura complementar no

---

[67] As informações deste item são fundamentadas em conteúdo de entrevista concedida por gestoras da COHAB-SP em 17/04/2015.
[68] Favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais públicos.
[69] Áreas com predominância de glebas ou lotes não edificados ou subutilizados.

entorno de alguns desses empreendimentos. Apesar de a COHAB ter disponibilizado aos proponentes o seu projeto de tipologia-padrão e um estudo preliminar, esses foram pouco aproveitados, sofrendo modificações como a supressão de áreas livres e o adensamento dos blocos para permitir a construção de um número maior de unidades (ROLNIK, 2014). Como consequência, a qualidade urbanística e do conjunto ficou bastante comprometida, o que pode ser claramente observado no Conjunto Caraguatatuba, que totaliza 1.080 unidades, com desmembramento em cinco condomínios de mesmas tipologias habitacionais, sendo considerado pelas gestoras da COHAB o exemplo máximo dessa situação.

Tabela 8 - Unidades habitacionais entregues pelo PMCMV/FAR em São Paulo (março/2015)[70]

Empreendimento	Subprefeitura	Total	Entregue em
São Roque - Teotônio Vilela I	Sapopemba	300	11/12/11
Piracicaba - Teotônio Vilela II	Sapopemba	180	30/05/012
Iguape A	Itaquera	300	2013
Leme	Cid Tiradentes	60	2013
Paranapiacaba	Butantã	30	19/07/13
Mongaguá	Cid Tiradentes	40	2013
Guarujá	Itaquera	32	2013
Caçapava	Itaquera	50	30/01/14
Peruíbe	Campo Limpo	40	31/03/14
Santa Adélia	Itaquera	118	31/03/14
Itariri	Campo Limpo	60	06/12/14
Lorena	Campo Limpo	40	31/07/14
Araraquara	Campo Limpo	160	22/12/14
Franca	Butantã	240	30/10/14
Pirassununga	Cid Tiradentes	200	INVADIDO
Jacareí	Penha	40	31/08/14
Caraguatatuba A	Itaquera	140	20/12/14
Barra Bonita	Penha	120	2014
Brotas	Penha	80	2014
Campos do Jordão	Penha	100	2014
Total		**2.330**	

Fonte: Elaborado a partir de tabela fornecida pela COHAB-SP, 2015

[70] Foram identificados empreendimentos do PMCMV/FAR em São Paulo contratados pela CAIXA que não constam na tabela fornecida pela COHAB-SP, supomos que sejam de proposição privada em terreno da construtora: Barra do Jacaré 1 e 2 (592UH); Centro Conselheiro Crispiano (72UH); Cid. Tiradentes (894UH), São Francisco do Lajeado (252UH); Dom José II (200UH); Ipiranga (120UH); Dom José I (200UH); São Rafael (200UH) (CAIXA, 2014 disponível em http://www.CAIXA.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf, acesso em 23.02.2016).

A partir de então, nos chamamentos seguintes, a COHAB-SP buscou implementar uma qualificação dos conjuntos propostos pelas construtoras por intermédio de um maior acompanhamento dos empreendimentos na fase de projeto; o que ocorreu não apenas através do fornecimento do estudo de viabilidade e das tipologias, mas da tentativa de estabelecer um diálogo de projeto permanente com os proponentes e de oferecer auxílio na tramitação junto aos órgãos municipais competentes e à CAIXA. Depois de um expressivo intervalo de tempo em que não foram viabilizados novos empreendimentos, os chamamentos mencionados ocorreram principalmente ao longo de 2014, em terrenos resultantes de prospecção da COHAB-SP para repor seu estoque, nos quais a prefeitura editou o Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS), autorizando as desapropriações. O primeiro chamamento de 2015 ocorreu com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para atender à demanda da modalidade Entidades do PMCMV, a qual até aquele momento não havia nenhum empreendimento concluído na cidade de São Paulo.

No período de 2009 a 2014, foram entregues 2.330 UHs do PMCMV/FAR no município, um número pouco significativo em decorrência das dificuldades iniciais em fomentar terrenos para a produção destinada ao público Faixa 1. Na gestão de Kassab (2009-2012) os escassos recursos investidos contribuíram para limitar a produção do PMCMV aos pequenos conjuntos nas áreas remanescentes dos conjuntos da COHAB-SP (ver Tabela 8). Como consequência da concentração dos chamamentos no ano de 2014, que totalizaram oito, a maior parte da produção do PMCMV no município está em processo de viabilização.

As demandas por novas unidades habitacionais dos programas da SEHAB da gestão Kassab foram encaminhadas para o Programa Minha Casa Minha Vida. Nesse sentido, o programa passou a fomentar as habitações dos projetos contratados através do Concurso Renova, do Programa Mananciais, bem como a responder à demanda das remoções que a urbanização das favelas gerou e também de outras grandes intervenções urbanas, como o Parque Várzeas do Tietê, do governo estadual.

> Até 2012, todas chegaram à fase do diagnóstico, ele está disponível lá no site, e aí também depois tiraram as habitações na atual gestão para por Minha Casa Minha Vida e aquele negócio todo. Então está caminhando em marcha lenta, e no Mananciais, que a gente fez uma super licitação de obras, a gente já tinha acertado com o PAC tal o dinheiro, também pararam e decidiram só fazer Minha Casa Minha Vida. Então Minha Casa Minha Vida venceu na tentativa de destruir a arquitetura brasileira, ele até o momento é vitorioso. As habitações do Renova é tudo Minha Casa Minha Vida (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015).

Os estudos preliminares da capacidade dos terrenos são baseados em duas tipologias-padrão – térreo+4 e a térreo+12 – os denominados "carimbos" (tanto na linguagem comum de projeto, quanto em trabalhos acadêmicos), que são historicamente utilizados pela COHAB-SP enquanto instrumento político de ampliar a oferta e reduzir custos, tendo sempre em vista a premissa do governo de cumprir metas. Esses estudos são encaminhados para o chamamento público de modo a orientar os projetos das construtoras, embora, como em Belo Horizonte, a COHAB-SP não tenha o poder de determinar mudanças nos projetos das construtoras, quem pode fazer isso é a CAIXA, como instância financeira e contratante. Até 2015, apenas um empreendimento do PMCMV/FAR havia sido viabilizado na tipologia térreo+12, o Conjunto Botucatu, todos os demais foram concebidos na tipologia térreo+4. Mesmo com as limitações do programa para a utilização da tipologia torre e de sua questionável adequação para a demanda de baixa renda, por exigir um custo maior de condomínio e maior esforço de manutenção, a verticalização dos empreendimentos é tida pelos técnicos da COHAB-SP como uma solução necessária diante da condição de escassez de terra urbana disponível no município e do alto custo dos terrenos.

> O MCMV hoje não permite elevadores, os terrenos em São Paulo são caros, muito caros, caríssimos, e poucos, além de poucos, eles estão muito caros, então a gente precisa pensar em verticalização, tem lógico correntes que são contrárias a essa verticalização, por conta do custo de manutenção desses elevadores (...) então essa é uma grande dificuldade hoje que nós temos, que ainda está em processo junto ao Ministério das Cidades a regulamentação de edifícios com elevador, existem casos, foram analisados como exceção, só que, como a gente disse, tudo o que é exceção demora mais para ser aprovado, tudo o que é exceção é um trâmite burocrático mais extenso (GESTOR COHAB-SP, entrevista em 17/04/2015).

No que tange aos incentivos do poder público à produção do PMCMV, além da doação de terrenos para a produção de empreendimentos Faixa 1, a prefeitura e o governo estadual também complementam os subsídios disponibilizados pelo FAR. Desse modo, ao valor de R$ 76 mil, equivalente ao limite financiável por unidade nos municípios integrantes da RMSP a partir de 2012, acrescenta-se um aporte financeiro por unidade suplementar de R$ 20 mil, disponibilizado pelo governo do Estado de São Paulo por meio da Agência Casa Paulista, e ainda R$ 20 mil a ser custeado pela Prefeitura de São Paulo, elevando o teto do custo unitário para R$ 116 mil (ROLNIK, 2014).

De forma semelhante à de Belo Horizonte, o papel do poder público municipal no PMCMV em São Paulo se deu preponderantemente no sentido de facilitar a viabilização dos

empreendimentos pelo agente privado, complementando financeiramente a produção, oferecendo os terrenos e acompanhando os projetos nos trâmites burocráticos, e, por outro lado, tentando empreender algum controle na qualidade dos projetos. Os terrenos doados pela COHAB-SP para a produção inicial do PMCMV/FAR contribuíram para reforçar o padrão de segregação socioespacial da cidade, ao invés de combatê-lo, estando localizados junto a antigos conjuntos habitacionais populares da Zona Leste do município. Em geral, os empreendimentos seguiram um padrão de pequeno ou médio porte e foram implantados em periferias consolidadas (ROLNIK, 2014).

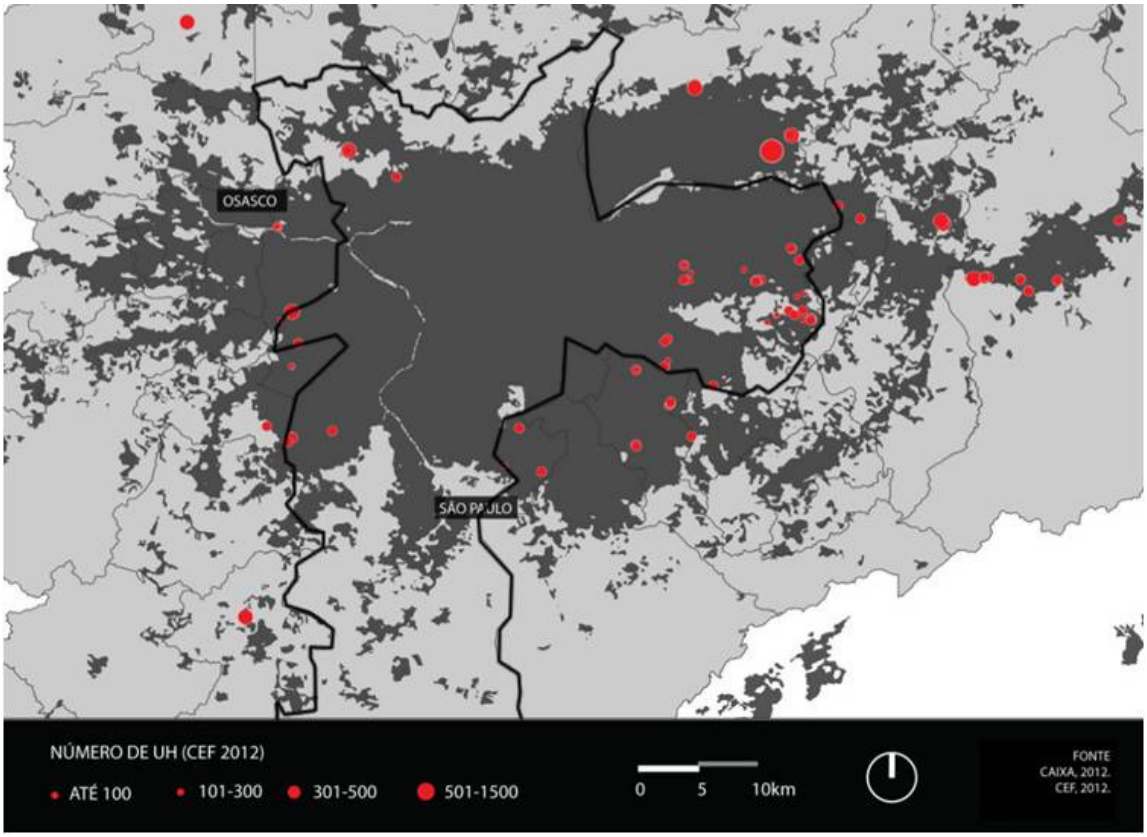


Figura 21 - Localização dos empreendimentos MCMV Faixa 1/Porte
Fonte: ROLNIK, 2014, s/p.

Uma série de ocupações realizadas por famílias não cadastradas no programa ocorreu nesses conjuntos do PMCMV situados na Zona Leste de São Paulo quando estavam praticamente concluídos. Um exemplo é o Conjunto Caraguatatuba, em que, imediatamente após a conclusão das obras, as unidades foram ocupadas e depredadas (Figura 23). Após a desocupação por mandato judicial, a CAIXA financiou a reconstrução dos apartamentos para entregar aos sorteados. Com isso, a COHAB-SP decidiu, em certos casos, entregar a chave

aos beneficiários mesmo sem a conclusão das obras, transferindo a responsabilidade de impedir as ocupações para os novos moradores.

Figura 22 – Conjunto Campos do Jordão
Fonte: http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,auditoria-aponta-desvio-de-imoveis-do-minha-casa-em-sao-paulo,1628075, acesso em 26.02.2016

Figura 23 – Conjunto Caraguatatuba
Fonte: http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/02/condominio-que-foi-desocupado-ha-um-ano-e-invadido-novamente-em-sp.html, acesso em 26.02.2016

2.3.5 Síntese dos programas habitacionais

Baseado no Plano Municipal de Habitação (PMH) (SÃO PAULO, 2011), os programas da política habitacional de São Paulo no período de 2005 a 2012 podem ser agrupados em três campos de atuação, de acordo com o segmento da demanda a ser atendido: combate ao déficit habitacional, combate à inadequação habitacional e apoio às famílias. É importante explicitar que a política habitacional é destinada a atender à demanda das famílias com renda mensal até 6 SM, com prioridade para aquelas situadas na faixa de 0 a 3SM, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional do município. Os programas municipais de combate ao déficit, que envolvem a construção de novas unidades habitacionais para o incremento do estoque, foram geridos pela COHAB-SP, enquanto os programas com objetivo de enfrentar a inadequação habitacional, que, a princípio, não implicam na construção de novas unidades, mas que, em parcela considerável, levam à substituição de domicílios, foram implementados principalmente pela SEHAB. Além disso, o PMH delimita uma terceira linha de ações, denominada “Apoio à família”, que abrange o auxílio financeiro da prefeitura às famílias em situação de ônus excessivo com aluguel da moradia ou que possuem renda mensal inferior a 3SM, e, portanto, não conseguem acessar o mercado de locação e, tampouco, os financiamentos dos programas habitacionais. Desse modo, o programa “Parceria Social” compreende o fornecimento de subsídios pela prefeitura para complementar o aluguel mensal

da moradia no mercado por um período de até 30 meses, com prioridade para as famílias que precisam deixar suas casas em função de obras públicas ou por ocupar áreas com incidência de risco geotécnico. Por sua parte, o programa de aluguel social, ou Locação Social, como foi denominado no governo Marta Suplicy (2001-2004), quando foi criado, consiste no acesso pelas famílias mais pobres à unidade habitacional, requalificada ou nova, nas áreas centrais, através de aluguel subsidiado, cujo valor é proporcional à capacidade de pagamento das famílias.

Quadro 2 - Programas da Política Municipal de Habitação de São Paulo (2005 a 2012)

Demanda	Situação das famílias	Programas
Inadequação habitacional	Em domicílios com: - Carência de infraestrutura - Irregularidade jurídica - Precariedade construtiva	Requalificação de cortiços (CDHU/SEHAB) Programa de urbanização de favelas[1] 3R (Regularização,Revitalização,Recuperação de empreendimentos PROVER/ PROCAV) [1] Programa Mananciais[1] Regularização fundiária em favelas[1] Alojamentos provisórios desativados[1] Regularização fundiária em loteamentos[1]
Déficit habitacional	- Coabitação familiar indesejada - Demanda organizada (associações e cooperativas) - Domicílios em área de risco ou atingidos por obras públicas	Aquisição de imóveis[2] Produção habitacional (SEHAB) Produção habitacional (COHAB-SP/CDHU/GOVERNO FEDERAL) Renova Centro[2] PMCMV [2]
Apoio à família	- Moradores de rua -Ônus excessivo com aluguel (mais de 30% da renda familiar) -Renda mensal menor que 3SM	Programa Parceria Social[1] Locação Social (COHAB-SP/SEHAB)

[1] Programas geridos pela SEHAB [2] Programas geridos pela COHAB-SP

Fonte: Elaborado a partir de SÃO PAULO, 2011

A provisão habitacional pelo poder público municipal tem a finalidade ora de substituir domicílios removidos no âmbito de programas de intervenção em assentamentos precários ou de grandes projetos urbanos, ora de incrementar o estoque habitacional, de forma a prover o acesso à moradia a famílias em coabitação indesejada, ônus excessivo com aluguel, organizadas em movimentos de luta por moradia ou em associações e cooperativas para a produção habitacional, entre outras situações. Como no período delimitado neste estudo a política habitacional de São Paulo optou por atuar mais veementemente nos assentamentos precários, particularmente na urbanização de favelas, a provisão de novas unidades para

incrementar o estoque, em compensação, ficou dependente, maiormente, dos programas e recursos dos governos estadual e federal e da iniciativa privada.

Tabela 9 – Resumo da produção habitacional da política municipal de habitação de São Paulo (2005-2012)

Provisão Habitacional	Órgão/ Programas	UHs concluídas e em andamento[1]
Combate ao déficit	União[2]	14.132 (2000 a 2008 – até 5SM)
Incremento do estoque habitacional.	CDHU (vários programas)	23.937 (2000 a 2008 – até 5SM)
	COHAB-SP (vários programas)	4.036
	Locação social no centro (COHAB-SP/SEHAB)	400
	PMCMV (CAIXA/COHAB-SP)	4.166
Combate à inadequação	Programa de Atuação em Cortiços - PAC/CDHU	541
Substituição de domicílios.	Parceria SEHAB/CDHU – urbanização de favelas	1.982
	Parceria SEHAB/COHAB-SP/MCMV (Remoções Parque Várzeas do Tietê)	953
	SEHAB (Reassentamentos de Urbanização de Favelas, Mananciais, Operações Urbana e outros)	23.706

[1] Números estimados, com base em SÃO PAULO,2010, SÃO PAULO, 2012, CDHU, 2015.

[2] Envolve o PAR e as contratações do FGTS até 5SM relativas às Cartas de Crédito Associativa e Individual, os demais programas federais são transferências e seus resultados contabilizam na produção do município e do estado (SÃO PAULO, 2011).

Fonte: Elaborado a partir de SÃO PAULO, 2011

Como podemos verificar, a produção habitacional do município no período estudado foi, em sua maior porção, promovida para o reassentamento de famílias removidas no âmbito dos programas de urbanização de favelas, operações urbanas e outras grandes intervenções urbanas (ver APÊNDICE B - Conjuntos habitacionais da SEHAB e COHAB-SP de 2005 a 2012). Em contraponto, nos programas de provisão habitacional para incremento do estoque, a produção habitacional executada pelo município foi pouco expressiva, sendo a maior parcela atribuída ao PMCMV, mesmo esta se restringido, no período de 2009 a 2012, à implantação de pequenos conjuntos em terrenos remanescentes da COHAB-SP. A propósito, a COHAB-SP já atuava anteriormente em parceria muito semelhante com a iniciativa privada, através do PAR (1999), viabilizando terrenos remanescentes de seus conjuntos da época do SFH/BNH para alguns empreendimentos. No Município de São Paulo, o PAR, com financiamento da CAIXA, atendeu famílias com renda mensal entre 4 e 6 SM nas modalidades PAR/reforma, para reabilitação dos edifícios na área central, PAR/COHAB-SP e PAR iniciativa privada (SÃO PAULO, s/d).

Em oposição a Belo Horizonte, tem notoriedade em São Paulo a atuação do âmbito estadual na política habitacional. Nessa perspectiva, a maior parte das unidades habitacionais de interesse social produzidas no município, anteriormente à implementação do PMCMV, entre 2000 e 2008, foi promovida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Vinculada à Secretaria de Habitação (SH) do estado, a CDHU, empresa sucessora da antiga CECAP (Caixa Estadual de Casas para o Povo), criada em 1949, tem como objetivo executar programas habitacionais em todo o território paulista voltados ao atendimento de famílias com renda mensal de 1 a 10 salários mínimos, mas com prioridade para a faixa até 5SM (CDHU, 2016). A partir da década de 1990, a CDHU se beneficiou da nova legislação tributária do Estado, que possibilitou a criação de um sistema habitacional em âmbito estadual com um fundo público de habitação. Nesse contexto, foi determinante a instituição do adicional de 1% ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para investimentos em habitação popular, possibilitando uma fonte constante de recursos significativos para que a CDHU desenvolvesse uma política habitacional própria (ROYER, 2007). Entre os programas de provisão habitacional por ela desenvolvidos no município, os que tiveram maior produção foram "Parceria com Associações e Cooperativas" (de mutirões), "Produção Direta-CDHU" e "Reassentamento Habitacional". Além do mais, a empresa também estabeleceu parcerias com a SEHAB para o combate à inadequação habitacional, através do repasse de recursos para urbanização de assentamentos precários e no âmbito do Programa de Atuação em Cortiços (PAC).

Podemos identificar quatro modalidades de provisão habitacional implementada na política do município: construção por empreiteira, construção por mutirão autogerido, reforma de prédios desocupados ou subutilizados para fins habitacionais e carta de crédito para a aquisição de imóvel pronto. Nos processos de urbanização de favelas, a produção dos conjuntos de reassentamento foi executada, sobretudo, por meio de empreiteira, com a licitação de lotes de obras para a contratação de uma construtora ou consórcio de empresas, e a administração das obras realizada por gerenciadoras.

A produção por mutirão "autogerido", além do Programa "Parceria com Associações e Cooperativas", desenvolvido pela CDHU, também foi efetuada através do Programa de Mutirões, gerido pela COHAB-SP com recursos do FMH e do Ministério das Cidades, destinado à gestão da produção habitacional por associações e cooperativas habitacionais. "Herdeiro" do Programa Funaps Comunitário, o Programa de Mutirões da Prefeitura de São Paulo caracterizou-se, desde o fim da administração de Luiza Erundina (1989-1992), por

descontinuidades e paralisações de liberação de recursos, e, na gestão Serra/Kassab, isso também foi evidenciado[71]. Desse modo, muitos mutirões se estendem por quase décadas.

A terceira modalidade, referente à reforma para o uso de HIS de edifícios desocupados ou subutilizados localizados no centro de São Paulo, foi inicialmente implantada de forma muito tímida na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), em resposta à pressão dos movimentos por moradia a partir dos anos 1990. Assim, o Programa Morar no Centro tinha o objetivo de recuperar a função residencial da área central e reverter o quadro de degradação dessa porção da cidade, incorporando o Programa Locação Social, criado em 2002. Na gestão Serra/Kassab, então, foi dada continuidade aos projetos iniciados naquele governo para locação social no centro, através da produção de novas unidades, tal como de *retrofit* de prédios ociosos.

Tabela 10 – Provisão habitacional pelos programas Morar no Centro/ Renova Centro (UHs concluídas)

Empreendimento	Conclusão	UHs	Público Alvo
Vila dos Idosos (novo)	2007	300	Idosos aposentados
Asdrúbal (reforma)	2009	40	Até 3 SM
Senador Feijó (reforma)	2009	45	Até 3 SM
Riachuelo (PAR reforma)	2008	120	Até 3 SM
Cineasta (reforma)	2014	50	Artistas idosos aposentados

Fonte: APRESENTAÇÃO PROGRAMA RENOVA CENTRO, PMSP, COHAB-SP, s.d. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf, acesso em 26.02.2016.

Senador Feijó **Riachuelo** **Asdrúbal** **Cineasta**

Figura 24 – Edifícios do Programa Renova Centro

Fonte: APRESENTAÇÃO PROGRAMA RENOVA CENTRO, PMSP, COHAB-SP. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf, acesso em 26.02.2016.

[71]Ver:http://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/06/movimentos-de-moradia-protestam-por-continuidade-de-programa-de-mutiroes-em-sao-paulo acesso em 28.01.2016

Em 2010, foi lançado o Programa de Habitação e Requalificação do Centro – Renova Centro, também gerido pela COHAB-SP, anunciando a recuperação e reforma de cerca de 50 edifícios antigos e subutilizados na área central, desapropriados para o uso habitacional de famílias até 10SM, sendo uma parte para as famílias de mais baixa renda[72]. Não obstante, até 2014, o único projeto que havia sido concluído era o Hotel Cineasta. Segundo as gestoras da COHAB-SP, os desafios para viabilizar essa produção são inusitados, como o processo de desapropriação moroso, o custo alto dos edifícios, dificuldades de enquadrar os projetos de *retrofit* nas normas edilícias vigentes (incêndio, acessibilidade e Código de Obras) e, especialmente, nos parâmetros dos programas de financiamento, mais recentemente no PMCMV.

> [...] a gente tem uma segunda frente de trabalho que é o Renova Centro, que são imóveis subutilizados na região central de São Paulo. Então foi adquirido o prédio Lord e o edifício Cambridge, que hoje estão ocupados por movimento por moradia, só que estes a gente tem um pouquinho de dificuldade de encaixar nos parâmetros do MCMV, tanto por uma questão de valores, porque o *retrofit* desses imóveis ultrapassa, a aquisição com certeza foi mais cara, e mesmo a reforma você fica na dúvida se você consegue fazer dentro dos 76 mil. O MCMV tem uma série de regras que podem ser excepcionalizadas, esses imóveis que você faz *retrofit* você lógico tem que pedir essa flexibilização (...) (GESTOR COHAB-SP, entrevista em 17/04/2015)

Lamentável fato demonstra o quanto é necessário o desenvolvimento de políticas efetivas de habitação social para a área central da cidade, que tratem a questão como prioridade, e não como uma exceção. Se os programas de habitação no centro de São Paulo já podem ser considerados um avanço inegável em relação a todo o Brasil, restam ainda muitos obstáculos a serem superados.

O Programa de Recuperação de Cortiços, por fim, fruto de parceria da SEHAB com a CDHU, consiste na notificação de cortiços localizados na área central, de modo a intimar os proprietários para que implementem reformas com a finalidade de assegurar aos seus moradores as condições mínimas de habitação estabelecidas na Lei Moura (Lei Municipal 10.928/91). Nos casos em que é necessário desadensar, ou que o proprietário deseja mudar o uso da edificação, a remoção de famílias é inevitável. Em tese, essas famílias deveriam ser abrigadas em novas unidades habitacionais na área central promovidas pelo Programa de

[72] Ver http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/apresentacao_programa_renova_centro.pdf, acesso em 26.02.2016.

Atuação de Cortiços (PAC), da CDHU e financiado pelo BID. Contudo, assim como os programas de *retrofit*, o atendimento da demanda pelo programa está muito aquém; ademais, pesquisas demonstram que grande parte das famílias removidas pelo programa é atendida de forma inadequada, recebendo apenas auxílio aluguel, carta de crédito ou indenizações irrisórias, que não permitem a sua permanência no centro, onde os imóveis são muito valorizados (OBSERVATÓRIO DAS REMOÇÕES, 2012).

3. CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES

Com o objetivo de ilustrar a produção habitacional estatal do período de 2005 a 2012 em Belo Horizonte e São Paulo, resultante das políticas discutidas no Capítulo 2, efetuamos neste capítulo estudos de casos, para urbanização de favelas – de um conjunto habitacional do Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo e um conjunto do Programa Vila Viva em Belo Horizonte; para o PMCMV – um empreendimento em cada uma dessas cidades. Em conformidade com o enfoque da pesquisa, analisamos essa produção sob o viés do acesso à arquitetura e à cidade, e, em um segundo momento, realizamos uma breve análise comparativa crítica de forma a discutir os entraves do projeto de habitação popular e de sua inserção urbana adequada.

Em se tratando dos critérios de seleção dos casos – tanto para o universo do PMCMV/FAR, como dos programas de urbanização de favelas – em primeiro lugar, foram eliminados os conjuntos em que foram identificados teses, dissertações e estudos aprofundados a respeito do projeto; não por considerar estas análises esgotadas, mas por avaliar que a análise de conjuntos cujos projetos ainda não foram amplamente estudados poderia trazer maiores contribuições. Igualmente, foi dada prioridade aos conjuntos concluídos e entregues dentro da periodização delimitada para a pesquisa (2005-2012), ou seja, que tivessem um tempo considerável de uso, de modo que pudéssemos complementar as análises com considerações sobre a apropriação dos espaços pelos moradores.

Em especial nos casos de reassentamento em favelas, buscamos também, na medida do possível, selecionar conjuntos em um mesmo patamar de comparação nas duas cidades, por meio da delimitação de um universo de projetos em grandes favelas, com porte e tempo de utilização semelhantes e com tipologia multifamiliar vertical, sendo a principal tipologia habitacional utilizada para reassentar a população nesses programas e o enfoque da abordagem deste trabalho. Particularmente em São Paulo, foram priorizados ainda conjuntos reconhecidos como "boa arquitetura" (pelos gestores entrevistados[73], pelas revistas de arquitetura, pelos periódicos consultados *online*, pelas premiações), de maneira que a análise pudesse trazer elementos para avançarmos nas reflexões sobre a importância do projeto de

[73] Em São Paulo, foram entrevistados os seguintes gestores públicos na periodização estudada: Elisabete França, Violêta Kubrusly, Vanessa Padiá, Ângelo Filardo, Teresa Diniz, Cristina Brito, Heloísa Masuda, Letícia Brandão.

habitação popular, tal como para o questionamento dos seus resultados. Com isso, foram selecionados os seguintes conjuntos:

Quadro 3 – Estudos de Casos

Programa	**Urbanização de Favelas/ Vila Viva**		**Minha Casa Minha Vida (FAR)**	
Conjunto	**Condomínio F**	**AR03**	**Piracicaba**	**Jardim Vitória II**
Localização	Paraisópolis/ Zona Sul (SP)	Morro das Pedras/ Região Oeste (BH)	Conjunto Promorar Sapopemba/ Zona Leste (SP)	Bairro Jardim Vitória/ Região Nordeste (BH)
Ano de entrega	2009	2010	2012	2013
Projeto arquitetônico e urbanístico	Elito Arquitetos Associados	HAP Engenharia	Pentarco Engenharia e Arquitetura	EMCCAMP Residencial
Nº UH	126	112	180	1.470 (Faixa 1)

Fonte: Elaboração própria.

A análise de cada caso foi embasada no material coletado essencialmente em três etapas correspondentes aos seguintes procedimentos metodológicos: (i) revisão bibliográfica; (ii) pesquisa em construtoras, escritórios de arquitetura e de engenharia e em órgãos públicos (URBEL/BH, SEHAB-SP, GIHAB-CAIXA), com a realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes envolvidos na implantação dos empreendimentos e a obtenção dos dados e peças gráficas dos projetos; (iii) pesquisa de campo: visita aos conjuntos estudados e entrevistas individuais com os síndicos ou representantes dos moradores (ver APÊNDICE C – Quadro de entrevistados nos estudos de casos).

O estudo de cada conjunto habitacional, por sua vez, foi estruturado nas análises: (i) processo de implantação, (ii) projeto arquitetônico e urbanístico, (iii) inserção urbana, (iv) outras considerações. Na análise dos conjuntos de reassentamento do Programa de Urbanização de Favelas em São Paulo e do Programa Vila Viva em Belo Horizonte, anteriormente ao item que trata do processo de implantação, foi introduzido um panorama geral sobre as intervenções de urbanização na qual os casos se inserem, com o propósito de realizar uma contextualização.

A metodologia para a análise dos projetos arquitetônico e urbanístico partiu desde a escala do conjunto para a da unidade, identificando inicialmente o partido arquitetônico, e considerando: (i) a implantação – adequação ao relevo, relação com o entorno urbano e acessibilidade; (ii) os espaços de uso comunitário; (iii) o bloco e a unidade habitacional – áreas, conforto ambiental e flexibilidade; (iv) os materiais construtivos. A análise da inserção

urbana no projeto baseou-se na identificação da localização do conjunto no tecido urbano (área central, periferia consolidada, frente de expansão urbana, etc.), assim como as condições de acesso a equipamentos, transporte público, serviços e comércio, a integração às redes de infraestrutura e a morfologia urbana de seu entorno. Para complementar essas análises, considerações foram elaboradas sobre a apropriação dos espaços dos conjuntos e a opinião dos moradores.

3.1 Conjuntos habitacionais em favelas

3.1.1 Paraisópolis – Condomínio F

Promoção	Programa de Urbanização de Favelas – Projeto Paraisópolis - HABI/SEHAB - PMSP
Localização	Rua Dr. Antonio Ferreira de Castilho Filho, nº 08, Paraisópolis, Subprefeitura Campo Limpo, Zona Sul.
Data do projeto – data de entrega aos moradores	20/06/2008 –19/09/2009
Projeto arquitetônico (autores)	Elito Arquitetos Associados Ltda Edson Elito – Responsável Técnico Joana Fernandes Elito, Cristiane Otsuka Takiy
Obra	Camargo Corrêa S.A
Nº unidades habitacionais (UH)/tipologia/área útil	126 UH com área líquida de 48m² (6 UH. para PNE ou idosos)
Programa da área comum	*Playground*, mini quadra poliesportiva, área comum coberta, 4 salões comunitários, área de lazer descoberta, guarita.

3.1.1.1 Contextualização: O programa de urbanização de Paraisópolis

O Complexo de Paraisópolis, ocupação informal sobre loteamento particular, é considerado a segunda maior favela do Município de São Paulo, com aproximadamente 65.000 habitantes[74] e 100 ha de área (SÃO PAULO, 2012). O Complexo, situada na Zona Sul da cidade, abrange as favelas Jardim Colombo e Porto Seguro, no território da Subprefeitura do Butantã, e o

[74] Dado conforme fontes oficiais (SÃO PAULO, 2012), embora no site http://paraisopolis.org/, que congrega as ONGs de Paraisópolis, a população do Complexo ser contabilizada entre 80.000 e 100.000 habitantes. Esse desencontro de informações revela a dificuldade de lidar com dados precisos sobre a população de favelas.

próprio núcleo de Paraisópolis, na Subprefeitura de Campo Limpo. A paisagem de Paraisópolis manifesta um grande contraste em relação ao seu entorno, o Bairro do Morumbi, uma das áreas mais valorizadas da cidade, composta por condomínios horizontais e verticais de alto padrão. A favela, cujo principal acesso se dá pela Avenida Giovanni Gronchi, é servida por linhas de ônibus, que fazem a ligação ao metrô e ao monotrilho, apresentando-se bem localizada em relação ao mercado de trabalho, correspondente, sobretudo, ao Morumbi, e integra uma diversidade de atividades econômicas, comércio e serviços.

Figura 25 – Entorno Paraisópolis
Fonte: Elaborado pela autora sobre base do GoogleEarth, nov./2015.

O loteamento que lhe deu origem é da década de 1920, sendo constituído, em grande parte, por uma malha viária ortogonal que, ao ser implantada sobre o relevo ondulado característico da região do Morumbi, resultou em ruas e quadras muito íngremes, dificultando a mobilidade interna e a ocupação dos lotes. Esse fato, juntamente com a infraestrutura limitada no arruamento e seu entorno, levou ao abandono dos lotes pelos proprietários, o que, por seu turno, facilitou a ocupação da área por grileiros e posseiros. A ocupação iniciou-se lentamente a partir de 1950, intensificando-se no final dos anos 1960, diante do "boom" imobiliário na região, quando as ruas também foram oficializadas pela Lei nº 7.180/1968 (SÃO PAULO, 2013). A área, caracterizada por relevo acidentado, especialmente onde se formam as grotas, e cortada por três cursos d'água principais (Córrego do Colombo, do Antonico e do Brejo), recebeu uma ocupação altamente adensada, estruturada a princípio pelo loteamento, mas que avançou desmedidamente para o interior das quadras.

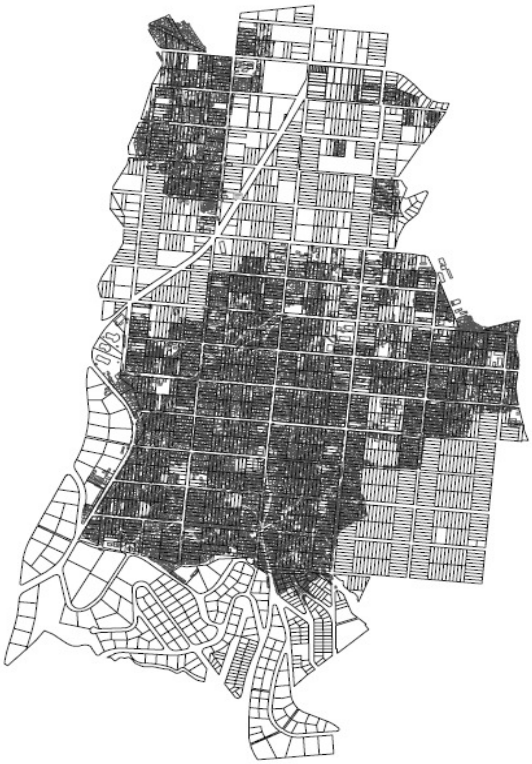


Figura 26 – Loteamento Original X Ocupação de Paraisópolis
Fonte: SÃO PAULO, 2013

O processo que levou à intervenção pública de urbanização de Paraisópolis teve início em 2002, quando, na ocasião da aprovação do Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei n.º 13.430/02), áreas do complexo foram demarcadas como ZEIS-1[75] e áreas vazias lindeiras como ZEIS-3[76]. Naquele mesmo ano, iniciou-se a elaboração dos diagnósticos preliminares da favela pelas empresas Bureau e Diagonal Urbana, contratadas pela prefeitura, que embasaram o Projeto de Urbanização. Ainda na gestão de Marta Suplicy, foi publicada a licitação para o desenvolvimento do Plano e do Projeto de Urbanização do Complexo Paraisópolis, que resultou na contratação pela HABI do consórcio de gerenciadoras Hagaplan/Sondotécnica. Os Planos de Urbanização de cada ZEIS foram aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores, órgãos representativos da população moradora e entidades que atuam na área, e posteriormente aprovados através dos decretos municipais 46.018/05, 46.117/05 e 46.345/05 (SÃO PAULO, 2013). O projeto básico de urbanização foi elaborado pelo escritório de arquitetura e urbanismo Vigliecca & Associados[77].

[75] ZEIS 1 - Favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais públicos.
[76] ZEIS 3 - Áreas bem dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, mas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas. (PDE, LEI 13.430/2002).
[77] Disponível em http://www.vigliecca.com.br/pt-BR/projects/paraisopolis acesso em 26.02.2016.

> É um projeto que até está no livro do Hector, aquelas torres, era impossível fazer aquilo. Paraisópolis é uma área, não é pública, ela é particular, então para fazer a urbanização de Paraisópolis foi um esforço insano, a gente só podia atuar no que seria um futuro loteamento nas áreas públicas, você não podia construir em cima de lotes particulares, isso mudou completamente. (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015).

Assim sendo, na gestão Serra/Kassab, esse projeto foi revisado no sentido de diminuir as remoções, restringindo-as às situações de risco geotécnico ou àquelas relacionadas à implantação da infraestrutura, e objetivando realizar novas edificações somente nas áreas livres obtidas pela prefeitura. Para tanto, foi desapropriada pela PMSP uma grande área desocupada a sudeste de Paraisópolis, lindeira à área da favela, com cerca de 200 mil m², em que foram implantados os conjuntos habitacionais de reassentamento, equipamentos de saúde (UBS, AMA, CAPS), e de educação (CEI Cedrinho V), bem como a Avenida Perimetral Hebe Camargo, prevista no PDE (2002). Além disso, a prefeitura criou instrumentos jurídicos para receber, em doação, imóveis no interior da área ocupada em troca de direito de construir (Decreto nº 47.272/06) ou de remissão de dívidas (Decreto nº 47.144/06) (SÃO PAULO, 2008).

> Como a gente em Paraisópolis achou uma área que foi possível comprar, que era uma ZEIS enorme, mas na borda da favela (...) então aí o Edson Elito foi e começou a fazer Paraisópolis, que era um número grande de unidades, 3.000 unidades, mas a gente estava já fazendo a urbanização, a gente tinha conseguido um convênio com a CDHU, 400 milhões de recursos, dava para tocar. Então a gente foi chamando arquitetos para projetos específicos, então tinha lá o Grotinho, que tinha alagado, era uma desgraça completa, então chamamos o Marcos Boldarini. Por quê? Porque ele já tinha uma experiência grande no Programa Guarapiranga, até hoje eu não tenho dúvidas que ele é o único cara que sabe mesmo fazer urbanização de favelas bem feita, alguns estão aprendendo agora, e foi aí que chamamos o Ciro para fazer o plano urbanístico de Paraisópolis, eles fizeram lá o Pavilhão das organizações sociais (...) no caso de Paraisópolis, a gente já estava fazendo muitos intercâmbios, com a Columbia, com Harvard, aí pintou a Bienal de Roterdã, que Rainer queria mostrar, que era o curador, né, alguns projetos, um intercâmbio, a gente chamou a U-TT para fazer a escola de música, chamamos o Aravena para fazer um outro conjunto, mas não deu certo (...).(ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015).

O Projeto Paraisópolis, como foi denominado o programa de urbanização no Complexo de Paraisópolis, na medida em que demandava a implantação de equipamentos urbanos e áreas de reassentamento, deu margem para a contratação de diversos escritórios de arquitetura convidados pela HABI, tornando a favela um laboratório de experimentação de projetos. Assim, projetos como os parques lineares do Antonico, Escola de Música, Pavilhão Social,

Edifício Multiuso Grotinho, Parque Sanfona ficaram conhecidos internacionalmente no âmbito de bienais de arquitetura e premiações.

As intervenções de urbanização do Projeto Paraisópolis tiveram início em 2006 e ainda estavam em andamento em 2015, sendo divididas em lotes de obras incorporados em três etapas, com a contratação via licitação de gerenciadoras e grandes construtoras e utilização de recursos federais, estaduais e municipais. Nessa esteira, foram firmados convênios com a SABESP, para desenvolver os projetos e executar as obras de implantação das redes de água e esgoto; com a CDHU, para a construção de unidades habitacionais e disponibilização de cartas de crédito para a população cadastrada das áreas de remoção; e com o Ministério das Cidades, para repasse de recursos do PAC 1 e o PAC 2 (SÃO PAULO, 2013).

Quadro 4 – Urbanização de Paraisópolis – fases e obras

FASE	PERÍODO	CONSTRUTORA	OBRAS
1	06/2006 A 10/2008	Consórcio Planova Via	- canalização córrego do Brejo - melhoria do Campo Futebol Palmeirinha - implantação de infraestrutura e recuperação de áreas de risco - unidades habitacionais Jardim Colombo
2	03/2008 A 09/2010	Consórcio Planova Via e Camargo Corrêa	- implantação de sistema viário e infraestrutura - área de lazer - tratamento de áreas com incidência de risco - Condomínios A,B,C,D e F - CRAS Grotinho - CEI
3	10/2010-CONTINUA	Consórcio Boa Morada (Carioca e Delta)	- Condomínios E e G - Grotinho 2 – UHs e comércio - conclusão dos equipamentos saúde UBS / AMA / CAPS - canalização de trecho do córrego do Brejo - Praça Fazendinha -Estação Elevatória de Esgoto Grotão - implantação de sistema viário infraestrutura

Fonte: Elaborado a partir de SÃO PAULO, 2013.

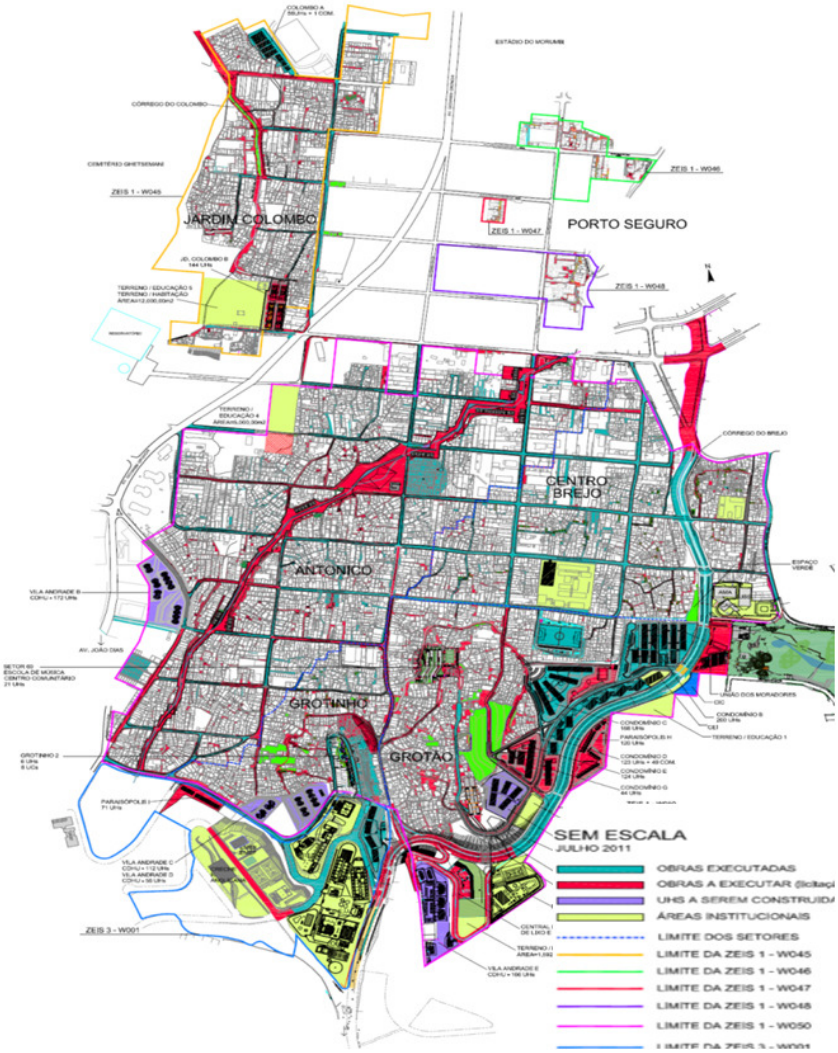


Figura 27 – Mapa de intervenções Paraisópolis (Julho/2011)
Fonte: SÃO PAULO, 2013

Os conjuntos de reassentamento intitulados Condomínios Paraisópolis (A,B,C,D,E,F e G) tiveram seus projetos elaborados pelo escritório contratado pela SEHAB/HABI Elito Arquitetos Associados e somam 954 unidades habitacionais e 49 unidades comerciais em variações de arranjos e cores da mesma tipologia habitacional. As unidades comerciais foram incorporadas ao Condomínio D, conhecido pelos moradores como “laranjinhas”, fundamentais para responder à demanda das famílias removidas que tinham associado às moradias estabelecimentos comerciais. Apesar das premissas do Programa de Urbanização de Favelas de evitar ao máximo as remoções e de reassentar as famílias removidas na própria favela ou em suas imediações, isso nem sempre ocorre. Mesmo com a execução da maior parte das intervenções nas bordas da favela, o número de remoções do Projeto Paraisópolis ainda é alto, cerca de 3.500 domicílios em 2012 (OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES, 2012), o que, somado à ausência de unidades concluídas ou em obras para abrigar toda essa população, ocasionou um elevado número de famílias em auxílio aluguel. Com a finalidade de

atender a essa demanda excedente, além dos empreendimentos já viabilizados em parceria com a CDHU, atualmente estão em estudo empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em terrenos lindeiros ao assentamento (HABISP.PLUS, 2015).

3.1.1.2 Processo de Implantação do Condomínio F

O conjunto habitacional nomeado Condomínio F era parte do escopo de um grande contrato de obras desenvolvido pela empresa licitada Construtora Camargo Corrêa, com gerenciamento do Consórcio Cidadania (Ductor/Etep) e coordenação da SEHAB/HABI. Trata-se do primeiro conjunto habitacional implantado entre os Condomínios A a G de Paraisópolis e também foi o único deles que não foi construído na grande área desapropriada mencionada acima. O terreno do Condomínio F era uma área particular inserida no perímetro da ZEIS 3 no sul de Paraisópolis e foi doada à prefeitura em troca de certidão de potencial construtivo através do Decreto nº 47.272/06.

> Ele foi o primeiro terreno que a gente recebeu em doação, de todos, ele era, por coincidência, era um terreno de um diretor aqui da SEHAB, ele quis viabilizar o condomínio, ele doou esse terreno dele, eu não lembro exatamente em que ano isso aconteceu, mas eu acho que deve ter sido 2005 por aí, foi logo que saiu esse decreto, foi em 2006, porque os decretos saíram em 2006, logo em seguida ele doou o terreno dele e por isso, quer dizer, essa escolha dessa área não foi uma escolha porque o terreno era muito bom, porque o terreno era adequado, não, esse terreno veio, doação, era uma piramba horrível, teve que fazer troca de solo ainda, porque tinha entulho, mas ele virou o terreno da prefeitura (MARION KATSCHER, gestora SEHAB, entrevista em 30/09/2015).

Para a elaboração do projeto arquitetônico (básico e executivo), foi contratado o escritório Elito Arquitetos Associados em virtude de uma experiência do arquiteto Edson Elito no âmbito do Programa Guarapiranga, em 1994, em que havia elaborado para a SEHAB, em coautoria com os arquitetos Abrahão Sanovicz, João Honório de Mello Filho e Marcos Carrilho, os projetos de dois conjuntos habitacionais – Celso dos Santos e Pascoal Melantônio, em cuja tipologia se baseou a do Projeto Paraisópolis.

> Escolheu o Elito, ele foi escolhido, não foi feita uma licitação, ele foi escolhido pela experiência dele, até na época, agora estou lembrando, ele tinha feito um conjunto muito parecido no Guarapiranga, eu não lembro o nome do conjunto, eu lembro que eu e a Teresa (Teresa Diniz, coordenadora do Projeto Paraisópolis) fomos visitar esses conjuntos, e eram unidades bem parecidas, só que um pouco menores, e a Bete na época pediu para fazer uma unidade um pouco maior, então essa tipologia já era uma tipologia mais ou menos consagrada em outros lugares feitos por ele (MARION KATSCHER, gestora SEHAB, entrevista em 30/09/2015).
>
> Por que eu chamei o Edson Elito? Porque ele tinha no Programa Guarapiranga trabalhado em uma equipe que era coordenada pelo Abrahão Sanovicz para fazer os prédios que eram necessários para o reassentamento, e tinha sido uma experiência incrível, o Abrahão, não sei se você já estudou, a obra dele era incrível e ele fez um convênio com o Liceu para desenhar esquadrias especiais que abrissem 100%, então toda uma preocupação que você não tinha em geral na habitação dita social, e até hoje você vai lá virou um condomínio, eles fecharam e são super classe média, mas são referenciais (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação, entrevista em 26/05/2015).

Figura 28 – Conjunto Pascoal Melantonio
Fonte: ELITO ARQUITETOS, 2015

Figura 29 – Conjunto Celso dos Santos
Fonte: ELITO ARQUITETOS, 2015

O Condomínio F, por se tratar do projeto do primeiro conjunto habitacional experimentado em Paraisópolis e pelas obras de engenharia que requisitavam as características ambientais do terreno, foi muito discutido junto à equipe de projetos da HABI/SEHAB, conforme relatos do arquiteto autor e de gestores. Buscava-se uma solução viável economicamente e que pudesse resultar na “boa arquitetura”, já que essa era uma preocupação da superintendente de habitação popular durante a sua gestão (2005-2012). As obras se iniciaram em julho de 2008 e terminaram em setembro de 2009, quando houve a cerimônia de entrega das chaves aos moradores, com alta visibilidade política, da qual participaram o prefeito, o governador, o secretário de habitação, a superintendente e o presidente da associação comunitária.

Figura 30 – Cerimônia de entrega das chaves em 19 setembro de 2009
Fonte: SP.NOTÍCIAS. http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lefotos.php?id=7408, acesso em 16.11.2015

> O processo de trabalho sempre foi muito pró-ativo, entre todas as partes envolvidas, tanto que resultou em uma obra de qualidade, do começo ao fim. Houve, sobretudo, vontade política da Prefeitura do Município de São Paulo, da SEHAB e da Superintendência de Habitação Popular, com Elisabete França e Maria Teresa Diniz (EDSON ELITO, arquiteto e urbanista, entrevista em 21/09/2015).

O escritório Elito Arquitetos Associados, convidado pela HABI/SEHAB e contratado pela gerenciadora (Consórcio Cidadania), apesar das exigências do contratante – o poder público, relacionadas particularmente à manutenção do conceito da tipologia desenvolvida em uma experiência passada "bem-sucedida", pôde dispor de uma ampla liberdade de projeto, que geralmente é impossibilitada na produção de HIS, muito em razão dos interesses econômicos que a condicionam: "*Tivemos a mais ampla liberdade de expressão em todas as disciplinas do projeto, dentro das exigências de economia e rapidez da obra"* (EDSON ELITO, arquiteto e urbanista, entrevista em 21/09/2015).

Segundo Edson Elito, a participação dos futuros moradores na elaboração do projeto ocorreu de forma consultiva, por intermédio de equipe da área social da prefeitura, o que nos leva a afirmar que possivelmente houve uma tentativa de adequação do projeto à demanda, mas sem discussão de projeto com essa população. Os moradores, que foram removidos de várias partes de Paraisópolis, por ocuparem áreas com incidência de risco geotécnico ou estarem em "frentes" de obras, participaram de reuniões realizadas pela equipe social da prefeitura na fase do "pré-morar", que tiveram a pretensão de informar sobre a vida em condomínio, as responsabilidades do morador e a apresentação do projeto arquitetônico.

> A gente teve reuniões antes de mudar, foi para falar como é que era, aí deram o manualzinho para a gente, só que depois que a gente mudou não teve mais nada, a prefeitura pegou, colocou a gente aí e pronto (...) Como que era viver em um condomínio, só que nem todo mundo acho que entendeu como é que vive em um condomínio até hoje (MORADORA 1, entrevista em 28/08/2015).

3.1.1.3 O projeto arquitetônico e urbanístico do Condomínio F

De acordo com o arquiteto Edson Elito, dois fatores primordiais orientaram a concepção do projeto do Condomínio F: a necessidade de adensamento para abrigar o número de unidades requerido pela HABI/SEHAB e o relevo, que, enquanto grande dificultador do trabalho, acabou, por fim, contribuindo no caráter arquitetônico do conjunto. Desse modo, o formato alongado e o desnível acentuado do terreno, sobretudo entre as ruas que o limitam em lados opostos, que chega a 15 metros, determinaram a implantação dos 4 blocos habitacionais de forma linear, com 9 pavimentos e térreo em nível intermediário, interligados e acessados por passarelas. O programa do conjunto compreende 126 unidades habitacionais de dois quartos e área condominial formada por salões localizados no pavimento térreo, área permeável, *playground* e mini-quadra poliesportiva. O projeto foi também guiado pelos parâmetros para empreendimentos inseridos em ZEIS 3 do Decreto nº 44.667/2004, que estabelece as normas específicas para a produção de HIS.

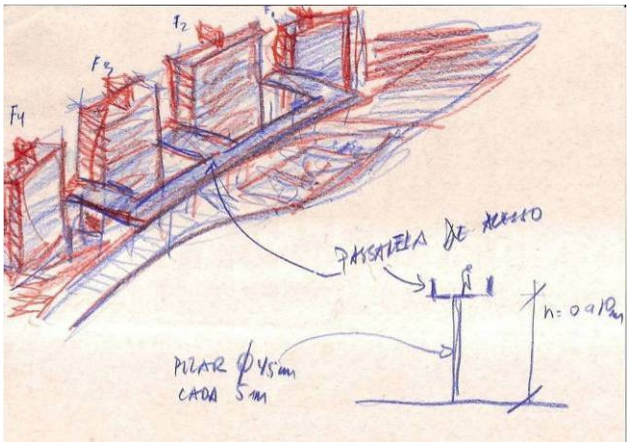


Figura 31 – Croqui Elito Arquitetos Associados
Fonte: ACERVO EDSON ELITO, 2015.

De acordo com análise das peças gráficas do projeto executivo, para a implantação do conjunto, foram realizados cortes no terreno, o que significou uma retirada de grande volume

de terra da área. Dessa forma, o terreno foi totalmente reconfigurado, o que também pode ter ocorrido em detrimento da quantidade de lixo que havia no local, segundo relatos de moradores e gestores, sendo criados platôs abaixo do nível das duas ruas, onde foram implantados os blocos e o *playground*. Esses platôs foram conectados ao nível das ruas e das ocupações lindeiras por meio de taludes com vegetação e muros de arrimo de concreto aparente. Certamente, houve um grande gasto com o tratamento do terreno que somente foi possível por envolver um caso excepcional de produção de HIS. Deve-se sempre considerar que, no período de 2005 a 2012, se investiu muito nos projetos de urbanização e de produção de habitação popular em favelas, e, especialmente, esse conjunto tinha uma grande importância para a SEHAB/HABI, por ser o primeiro de Paraisópolis, somado ao fato de já haver uma grande demanda em auxílio aluguel devido às remoções de áreas de risco.

> Esses projetos são muito discutidos, e principalmente esses casos que tem também uma parte de engenharia também muito forte para ser dominada, porque é um terreno muito difícil, então tem uma discussão muito forte de qual é a melhor solução, não pode ser uma solução muito cara, mas nada que se compare às discussões que a gente tem hoje nos parâmetros do MCMV (...) naquela época a exigência tinha uma arquitetura mais ousada, o custo não estava tão restrito a tantos mil reais por unidade (MARION KATSCHER, gestora SEHAB, entrevista em 30/09/2015).

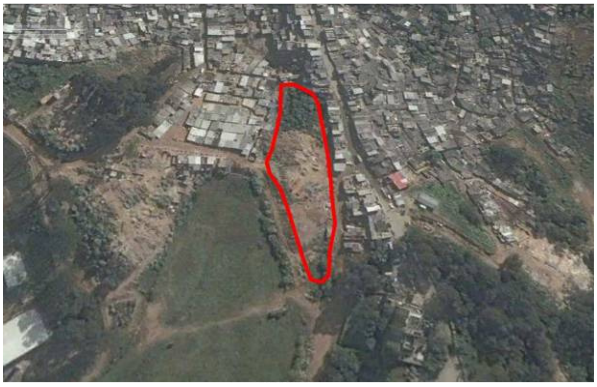


Figura 32 – Terreno do Condomínio F em 21.07.2005
Fonte: GOOGLE EARTH, 2015

Figura 33 – Entorno do Condomínio F em 2015
Fonte: GOOGLE EARTH, 2015

O Condomínio F, situado na fronteira entre a favela e a cidade formal, é limitado, a leste e a norte, pelas autoconstruções adensadas do setor Grotinho de Paraisópolis, enquanto a oeste e a sul, estão os equipamentos de educação implantados também pelo projeto de urbanização, CEU, ETEC e EMEF, e, em um segundo plano, os bairros residenciais de alto padrão do Morumbi. A escala imponente do Condomínio F se configura como uma grande barreira na paisagem, que esconde a favela da cidade formal (Figura 34). Apesar de compreenderem

edifícios de nove pavimentos, do lado da favela, especificamente a partir da Rua Pasquale Gallupi, o impacto da escala do conjunto é reduzido, já que as autoconstruções estão em uma cota mais alta em relação à rua que dá acesso às passarelas do conjunto (Figura 35). As aberturas voltadas para as ruas possibilitam a integração visual entre as unidades e o espaço público, sendo essa (a visual) a principal forma de integração do conjunto com o entorno urbano, considerando que é todo cercado por gradil, o que delimita claramente todos os seus espaços externos como condominiais, onde é desejável que o uso seja restrito aos seus moradores. A utilização do gradil não é obrigatória, não obstante, pelas experiências de produção habitacional passadas, tornou-se uma diretriz da SEHAB.

> Que por experiência, até os próprios moradores, esta questão do gradil é muito discutida com os arquitetos com essa premissa de querer fazer coisa aberta e etc., mas é uma exigência e um pedido dos moradores, porque as pessoas como não estão ali morando, elas depredam o lugar, então, quando está cercado, eles têm essa proteção maior, e aí eles conseguem cuidar do que é deles, conseguem cuidar melhor do espaço deles (ANA CRISTINA SILVA, gestora SEHAB, entrevista em 30/09/2015).

Figura 34 – Vista do Condomínio F
Fonte: Fábio Knoll, s/d.

Figura 35 – Vista do Condomínio F – passarelas
Fonte: Fábio Knoll, s/d.

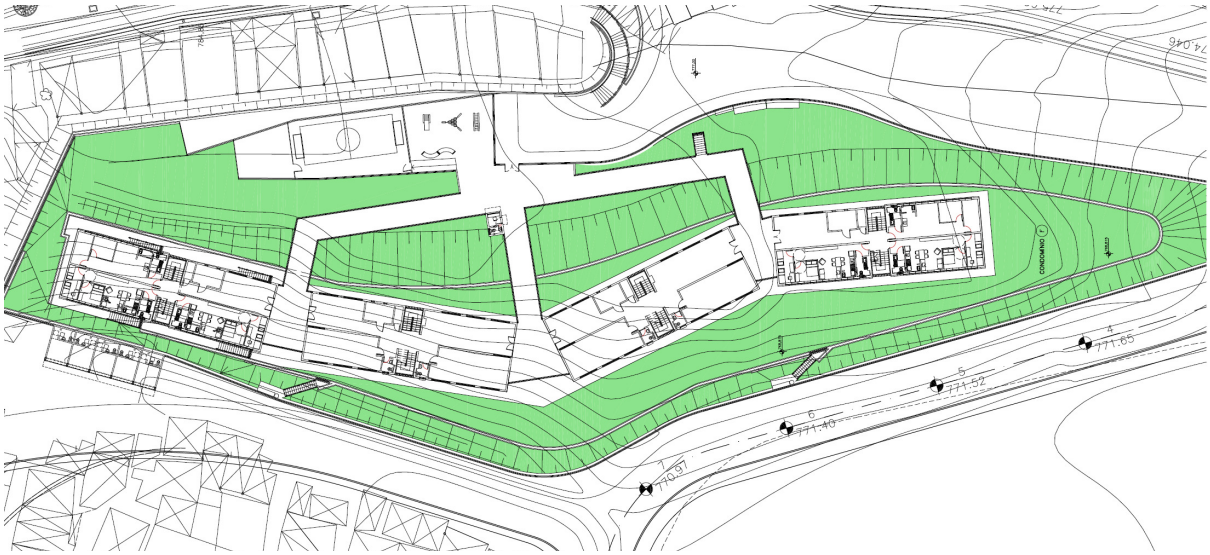


Figura 36 – Planta de implantação
Fonte: ACERVO EDSON ELITO, 2015

O projeto do Condomínio F, por concentrar as unidades habitacionais em blocos verticalizados, liberou a maior parte do terreno para lazer descoberto e área permeável. Assim sendo, foi implantada uma área de lazer junto ao acesso do condomínio, composta por uma pracinha e mini quadras de futebol e basquete. A entrada do conjunto, para onde convergem todas as passarelas que ligam aos blocos, onde também foram implantados a guarita e o acesso à área de lazer, é central no projeto, contando com visibilidade e acesso a quase todo o conjunto. Além disso, as passarelas de concreto, responsáveis por fazer a transição entre o espaço público da rua e os blocos habitacionais, apresentam cerca de três metros de largura, sendo, talvez, os mais importantes espaços de encontro e convívio entre os moradores do conjunto, onde foi observado[78] um grande movimento de pessoas, com crianças andando de bicicleta ou "velotrol" e adultos e idosos conversando. Junto à base dos blocos, foram implantados passeios, bancos de concreto, *playground*, com tratamento paisagístico dos taludes e postes de iluminação. Foi verificado, todavia, que os brinquedos do *playground* estão todos degradados, revelando a dificuldade dos moradores gerirem esses espaços, e mais, o conflito gerado pela determinação dos espaços de lazer como condominiais, e não públicos, o que exclui os moradores do entorno do conjunto de os utilizarem. Trata-se, certamente, de um grande impasse, já que as áreas do entorno em que foram implantados espaços públicos de lazer pelo projeto de urbanização, especificamente o projeto de Marcos Boldarini no Grotinho, foram ocupadas por novos barracos.

[78] As considerações sobre a apropriação dos espaços do conjunto foram realizadas com base nas observações durante as visitas de campo ocorridas nos dias 28/08 e 10/09 de 2015.

> Tem um parquinho lá que está totalmente destruído, não tem brinquedo, porque quando a gente mudou só era um balanço, um escorregador, uma gangorra, e não tem mais (...) a gente tenta conservar só que dinheiro para arrumar está difícil (...) Tem hora que invade aí, aparece criança de fora, invade e brinca, só que a gente não vai expulsar né, com medo de sofrer alguma coisa, aí a gente nem fala nada, tem vez que a gente ainda dá uma briga (..) você não tem nem coragem de falar alguma coisa né, que eles ali já não têm lugar para brincar, então querem vir para cá (MORADORA 1, entrevista em 28/08/2015).

Figura 37 – Playground
Fonte: Autora, 28.08.2015

Figura 38 – Passarelas
Fonte: Autora, 28.08.2015

Como a legislação do Município de São Paulo vigente no contexto da viabilização do Condomínio F não exigia a implantação de vagas de *estacionamento* nos EHIS (Decreto 44.667/2004 e alterações), nos conjuntos desenvolvidos pela HABI/SEHAB no período de 2005 a 2012, o estacionamento realmente não foi uma prioridade. Assim, no Condomínio F, este espaço não foi previsto, o que é um motivo de grande insatisfação dos moradores, que, com isso, estacionam seus carros na rua sem saída que dá acesso ao conjunto, inclusive em cima da calçada.

> Agora, a única coisa que eles fizeram errado é que não deixaram uma vaguinha para ninguém colocar um carro, porque eles pensaram que os pobres também não podem ter carro, mas eles esqueceram que o pobre pode ter até um fusquinha ou um monzinha velho e precisa de espaço para por, porque fica aí na frente é tudo arranhado, eles arranham tudo (MORADORA 3, entrevista em 28/08/2015).

Quanto ao *bloco habitacional*, foi utilizada basicamente a mesma tipologia de edifícios dos Condomínios A,B,C,E e G, composta de blocos lineares com empenas laterais cegas, que possibilitam a conexão de vários módulos, e acesso em pavimento térreo intermediário. No Brasil, o acesso em piso intermediário foi introduzido nos edifícios construídos no contexto dos IAPs, como o Conjunto Pedregulho, projeto de Affonso Reidy, promovido pelo

Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal no Rio de Janeiro, final dos anos 1940. Foi também um recurso muito utilizado nos outros projetos habitacionais da HABI do período (2005 a 2012), como forma de verticalizar dispensando o elevador e potencializando a declividade do terreno.

Nos pavimentos intermediários da tipologia dos Elito, foram implantados grandes ambientes de circulação coletiva para acesso às prumadas das escadas, quatro salões comunitários e seis unidades habitacionais adaptadas para portadores de necessidades especiais (PNE) e idosos. Segundo Elito Arquitetos Associados (2015), foi prevista nesses salões *"a instalação de atividades comunitárias como educação, lazer, centro comunitário, convivência de crianças, jovens e idosos, etc.*", embora, na prática, os moradores utilizem esses espaços apenas para as reuniões pouco frequentadas de condomínio e festas. O trajeto em nível da rua às unidades adaptadas é garantido, porém, a acessibilidade universal é comprometida, uma vez que as áreas de lazer descobertas localizadas na base dos blocos são acessadas unicamente por escadas, o que, somado ao fato de os pavimentos acima e abaixo do térreo serem conectados por prumadas distintas, impossibilita a implantação de elevadores.

> O salão, o que a gente achou totalmente errado foi ter feito assim, em cima, porque morador mora embaixo (...) sabe que criança não pára, criança corre, aí já reclama (...) só festa mesmo, e reunião de condomínio quando faz, mas outras coisas não (...) você imagina, e as pessoas não vão, você faz uma reunião de condomínio, se for três pessoas é muito, de 32 moradores (MORADORA 1, entrevista em 28/08/2015).

Possivelmente, uma das características mais marcantes do Condomínio F e demais Condomínios de Paraisópolis é a "planta livre" da *unidade habitacional*, remetendo tanto ao ideário moderno, como aos princípios do *Open Building* desenvolvidos pelo arquiteto holandês John Habraken e sua equipe. A "arquitetura aberta" se fundamenta na possibilidade dada aos usuários de realizarem alterações em suas moradias; o que, particularmente no Condomínio F, é verificado através da proposição de um núcleo de instalações – a área molhada, que não pode ser mudada, e o restante do espaço da unidade "livre" para modificações dos usuários, através da utilização de divisórias que podem ser adaptadas – a alvenaria não estrutural. Esse conceito de flexibilidade é ainda viabilizado pela estrutura independente de alvenaria armada de blocos de concreto, localizada somente na envoltória das unidades, e pelas aberturas do mesmo tamanho colocadas em ritmo constante, sem hierarquias. Outro fator que contribui para uma maior flexibilidade, no sentido de

possibilidades diversificadas de uso do espaço, é a área útil da unidade, que, se comparada com outros projetos de HIS atuais, é ampla, com 48 m²:

> O processo de participação, que é aquele que garante a maior aderência do objeto construído ao uso, pode ter ficado secundarizado em várias situações, mas era compensado por uma coisa que pode ter feito toda a diferença: que é o aumento da área construída. O fato de você entregar uma unidade com 50m² dá uma flexibilidade de uso que compensa em parte a falta de participação; se você não discutiu o tamanho do casaco, mas você cabe nele, porque ele foi dimensionado um pouco maior (ANGELO FILARDO, gestor SEHAB, entrevista em 26/03/2015).

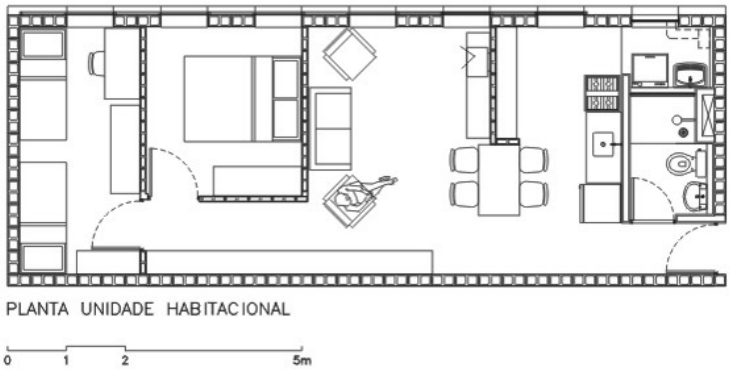


Figura 39 – Unidade Habitacional
Fonte: ACERVO EDSON ELITO

Conforme observação das moradoras, a opção pela flexibilidade, entretanto, prejudicou a disposição dos cômodos, visto que a localização do banheiro logo na entrada do apartamento gera uma confluência de fluxos conflituosos, relacionados ao uso do banheiro e da sala. Além do mais, a insatisfação dos moradores com a área reduzida da cozinha e da área de serviço, uma constante nos conjuntos populares, se evidencia também neste caso através do apontamento pelas entrevistadas da parede de divisa entre a sala e a cozinha como o principal foco das reformas implementadas pelos moradores na unidade habitacional.

> Eu mesma, meu problema mesmo é só com a área de serviço e o banheiro, que é na porta, que é na entrada da porta (MORADORA 2).
> É mesmo, esqueci dessa porta, quem entra a primeira coisa que vê é o banheiro (MORADORA 1).
> Porque às vezes chega uma visita, tem alguém usando o banheiro ou tomando banho. Como o corredor é bem grandão, eu acho que eles deveriam colocar o banheiro entre um quarto e o outro (MORADORA 2).
> Acho que é como o engenheiro planejou né, devia ter planejado mais assim, tipo no meio dos quartos, ficava bom (MORADORA 1, entrevista em 28/08/2015).

> A minha eu não quebrei, eu aumentei, eu puxei para poder caber um armário de parede que não cabia, é só isso. Porque tem gente que tirou a parede, que puxou a cozinha mais para frente, agora eu não (...) só o que o pessoal reforma é só a parede da cozinha, para poder crescer um pouco e colocar um armário, porque não cabe (MORADORA 1).
> (...) e o espaço da parede que ela estava falando, muito gente aumentou, eu mesma fui uma que aumentei, derrubei de novo, tirei de novo, mas não tenho o que reclamar não (MORADORA 2, entrevista em 28/08/2015).

O projeto expressa uma intenção em proporcionar *conforto ambiental* às unidades habitacionais por meio da proposição de janelas de correr pela face externa das paredes, que permitem a abertura de 100% do vão, e esquadrias com venezianas nos quartos, que possibilitam ao usuário o controle da iluminação natural, da insolação e da ventilação. Em termos de *revestimentos*, os apartamentos foram entregues com cerâmica apenas no banheiro e na área de serviço, e, por isso, ficou sob a responsabilidade do morador adquirir e assentar o piso nas demais áreas, o que, apesar de representar um ônus a mais para ele, possibilita uma maior identificação do usuário com o espaço da sua habitação. As escadas que compõem a circulação vertical dos blocos e os salões e circulações coletivas também foram entregues sem revestimento e, nesses casos, a colocação de piso dependeu de acordos realizados entre os moradores. As fachadas são formadas por elementos diversos, como cobogós – que destacam os eixos verticais de circulação, e as faixas de caixilhos com esquadrias de venezianas ou vidro – que podem deslizar sobre a fachada, dando a ela certo movimento, com a conformação de cheios e vazios.

3.1.1.4 A inserção urbana do Condomínio F

Localizado no setor designado Grotinho, ao sul do núcleo de Paraisópolis, o Condomínio F apresenta em sua vizinhança ponto de ônibus (Rua Pasquale Gallupi), comércio (Rua Pasquale Gallupi), equipamentos de educação (CEU, EMEI, EMEF, ETEC, CEI) e acesso à Avenida Hebe Camargo, que, por sua vez, liga aos demais Condomínios de Paraisópolis e aos equipamentos de saúde UBS, AMA, CAPS, estes três últimos a cerca de 1 km de distância. Evidentemente, o conjunto também é atendido pelas redes oficiais de água, esgoto, energia elétrica e gás natural, com medidores individualizados, conforme diretriz comum dos programas de produção de HIS, e aos serviços de coleta de lixo em dias alternados. As moradoras entrevistadas reconhecem o “acesso à cidade” como o principal ponto positivo de morar no Condomínio F, e ainda apontam como uma característica favorável a localização do

conjunto na borda de Paraisópolis, portanto, de certo modo afastada dos problemas da favela, como o tráfico de drogas.

> Eu acho que pra mim melhorou, eu morava um pouco longe da escola, então eu morando aqui eu estou próxima às escolas, eu não tenho o que reclamar disso, porque você mora em lugar longe, não tem posto, não tem nada, e aqui não, tem tudo perto, disso aí eu não reclamo não (MORADORA 1).
>
> (...) transporte, negócio de médico não é ruim não, é bom, porque tem o AMA, acho que só aqui dentro tem três postos de saúde, qual é o lugar que tem três postos de saúde dentro de uma comunidade? (...) tem várias escolas aqui perto, acho que tem umas cinco, por isso que eu estou falando, para quem mora aqui, deveria agradecer a Deus (MORADORA 3).
>
> No meu ponto de vista, eu acho que este daqui foi um dos melhores (dos Condomínios Paraisópolis A a G), assim, em ponto de vista de moradia, porque aqui você não está lá dentro (da favela), você não tem barulho, você não tem essa preocupação de seu filho sair e comprar qualquer coisa (MORADORA 3, entrevista em 28/08/2015).

Figura 40 – Entorno do Condomínio F – equipamentos públicos e conjuntos habitacionais
Fonte: Elaborado pela autora sobre base do GoogleEarth, nov./2015

É notório o fato de que a boa inserção urbana do Condomínio F é resultante das intervenções de urbanização, que repercutiram na implantação de equipamentos educacionais e no melhoramento do sistema viário da área hoje ocupada pelo conjunto, tornando-a uma das localizações mais privilegiadas na favela de Paraisópolis.

3.1.1.5 Outras considerações

O Condomínio F não possui síndico, em compensação, cada bloco contém um representante que recebe a taxa de condomínio dos moradores e se junta com os demais representantes de bloco para arcar com as despesas das áreas comuns, como porteiros contratados, faxineiro e reparos construtivos. A falta de participação dos moradores na gestão do condomínio e a inadimplência em relação à taxa, no valor de R$50,00, implicam na ausência de candidatos a síndico, além de resultar em grandes dificuldades enfrentadas pelos representantes de bloco para efetuarem as manutenções necessárias nas edificações e nos espaços comuns.

Por fim, é importante observar que, no Condomínio F, o custo da formalidade está muito além do que os moradores podem arcar, sendo uma constante em suas falas a insatisfação com o alto valor dos gastos com a moradia, o que inclui, no mínimo, as despesas com contas de água, luz e gás, taxa de condomínio e prestação do imóvel. Além disso, o conjunto habitacional ainda não foi regularizado, tendo em vista a morosidade dos processos de regularização da base fundiária; enquanto isso, o Termo de Permissão de Uso (TPU) é o único documento que os moradores possuem do imóvel.

> No começo foi muito bom, só que aí depois vieram as contas, quando a gente começou a receber as contas aí levou um susto, (...) porque como você vai morar em um condomínio que tem um valor de uma conta de gás tão alta desse jeito (...) porque é caro, eu não consigo pagar, só que eu gosto do lugar (MORADORA 1).

> A gente não recebeu o documento ainda, só tem um documento, acho só de moradia, permitindo morar, que a gente não recebeu até hoje, falaram que com cinco anos ia entregar, já vai fazer seis anos e a gente não recebeu, é tá difícil (...) a única resposta que a gente teve, que foi há um tempo atrás, é que a prefeitura já terminou o serviço aqui, só isso, e mais nada (MORADORA 1, entrevista em 28/08/2015).

Assim, apesar de satisfeitas com a moradia, a permanência no Condomínio F implica em uma condição de endividamento das famílias.

3.1.2 Aglomerado Morro das Pedras – AR03

Promoção	Programa Vila Viva Aglomerado Morro das Pedras – URBEL/PBH
Localização	Rua Quatro de Maio, esquina com Rua Girassol, Vila Alpes, Aglomerado Morro das Pedras, Região Oeste
Data do projeto - data de entrega aos moradores	Agosto de 2009 – Início de 2010
Projeto arquitetônico (autores)	Construtora HAP Engenharia Flávia Regina M. Gomes – Responsável Técnico Rosely Caldeira
Obra	Construtora HAP Engenharia
Nº unidades habitacionais (UH)/tipologia/área útil	112 UH: 80 UH de 2 quartos com 41m² e 32 UH de 3 quartos com 46m².
Programa da área comum	42 vagas de estacionamento, estacionamento de moto.

3.1.2.1 Contextualização: O programa de urbanização do Aglomerado Morro das Pedras

O Aglomerado Morro das Pedras, com aproximadamente 82 ha e 20.000 habitantes, é um dos quatro grandes aglomerados da capital mineira, sendo composto pelas vilas São Jorge I, São Jorge II, São Jorge III, Santa Sofia, Antena, Leonina, Chácara Leonina e Pantanal (URBEL, 2015). Localizado na região Oeste de Belo Horizonte, situa-se entre duas vias arteriais, as avenidas Raja Gabaglia e Barão Homem de Melo, que lhe propiciam alto nível de acessibilidade ao restante da cidade. O aglomerado ocupa uma grande encosta, sendo seu relevo acidentado e seccionado por talvegues encaixados onde correm os córregos Piteiras, Marinhos e Pastinho, integrantes da bacia do Ribeirão Arrudas.

A ocupação da área do assentamento provavelmente se iniciou nos anos 1920, caracterizando uma das favelas mais antigas da cidade (URBEL, 2015). A maior parte da área ocupada era de propriedade do Município de Belo Horizonte, contudo, trabalhos de regularização fundiária empreendidos pela URBEL entre os anos de 1988 e 1992, no âmbito do Pró-Favela, resultaram em diversos parcelamentos aprovados na porção intermediária de seu território, enquanto áreas das extremidades são, maiormente, de propriedade privada (CASA DO MOVIMENTO POPULAR E USINA CTAH, 2001). O aglomerado foi delimitado como ZEIS 1[79] pela LPOUS (Lei 7.166/96), que complementa o plano diretor do município, e sua

[79] Vilas e favelas em que existe interesse público em promover programas de urbanização e regularização fundiária (Lei 7.166/96 e alterações).

mancha sofreu alterações de acordo com as revisões dessa Lei (Lei nº 8.137/2000 e Lei nº 9.959/2010).

A rápida urbanização do entorno do Aglomerado Morro das Pedras a partir da segunda metade do século XX – com comércios e serviços sofisticados nas principais avenidas de acesso e habitações de padrão médio a alto – contribuiu para que, nos dias de hoje, o assentamento conte com uma inserção privilegiada na malha urbana de Belo Horizonte, o que se expressa na oferta para seus moradores de oportunidades de trabalho, equipamentos e transporte público. Além disso, encontra-se em estágio avançado de consolidação, uma vez que foi palco de diversas intervenções de urbanização ao longo de sua história, que vão desde obras implementadas por associações religiosas e mutirões dos moradores, bem como pelo poder público, resultantes do OP, por exemplo (CASA DO MOVIMENTO POPULAR E USINA CTAH, 2001).

O processo que culminaria na intervenção pública de urbanização do Aglomerado Morro das Pedras, de forma integrada e em todo o assentamento, em contraposição às ações desarticuladas anteriores, iniciou-se com a elaboração do Plano Global do Aglomerado Morro das Pedras e da Vila Pantanal (PGE) por entidades contratadas pela URBEL, que, por sua vez, acompanhou e fiscalizou os trabalhos, e com a participação de um grupo de moradores, denominado Grupo de Referência (GR). As etapas 1 – Levantamentos de dados (físico-ambientais, jurídicos e sociais) e 2 – Diagnóstico foram efetivadas pelas entidades "Casa do Movimento Popular" e USINA CTAH, sendo concluídas em 2001 e 2003, respectivamente, enquanto a empresa "Orbis Cidade e Moradia" elaborou a Etapa 3 – Propostas e Hierarquização, finalizada em 2004.

O PGE orientou as ações macro do programa de urbanização de favelas – o Vila Viva, implementado quatro anos após a conclusão do plano, a partir do primeiro semestre de 2008, quando, finalmente, foram conquistados recursos por meio do PAC para viabilizar as intervenções propostas. Esse longo intervalo de tempo entre a elaboração do PGE e sua execução foi muito recorrente na política municipal de habitação, em razão, sobretudo, das dificuldades em captar recursos externos, como vimos no Capítulo 2, e implica na defasagem do plano, considerando ora o esquecimento pelos moradores do PGE, ora a transformação física veloz dos assentamentos.

A URBEL realizou licitação com o propósito de contratar uma construtora para a elaboração dos projetos executivos em paralelo à execução das obras, e que partiria da referência do

projeto básico constituído pelo PGE. Desse modo, a primeira etapa das obras foi efetivada pela construtora HAP Engenharia, com recursos do PAC 1 e contrapartida municipal. Problemas entre a URBEL e a HAP levaram à realização de uma nova licitação e à contratação da Construtora Itamaracá, que assumiu as obras em 2011.

Quadro 5 – Programa Vila Viva Aglomerado Morro das Pedras: etapas e obras

Etapa	Contrato/Execução	Recursos	Obras
ETAPA 1 (2008-2011)	PAC 1/HAP	60 milhões	- remoção de famílias sob linha de transmissão da Cemig e urbanização das áreas - abertura e urbanização de vias - construção de 440 UHs
ETAPA 2 (2011-2015)	PAC1/Itamaracá	31 milhões	- Via de Ligação - Parques 01, 02, 03, 04 e 07 - abertura e urbanização de vias - construção de 136 UHs
ETAPA 3 (2012-parado)	PAC 2/Itamaracá	s/i.	- Vila Olímpia (equipamento esportivo) - Parque da Pedreira - abertura e urbanização de vias - conjuntos de reassentamento

FONTE: Elaborado a partir de URBEL, 2015

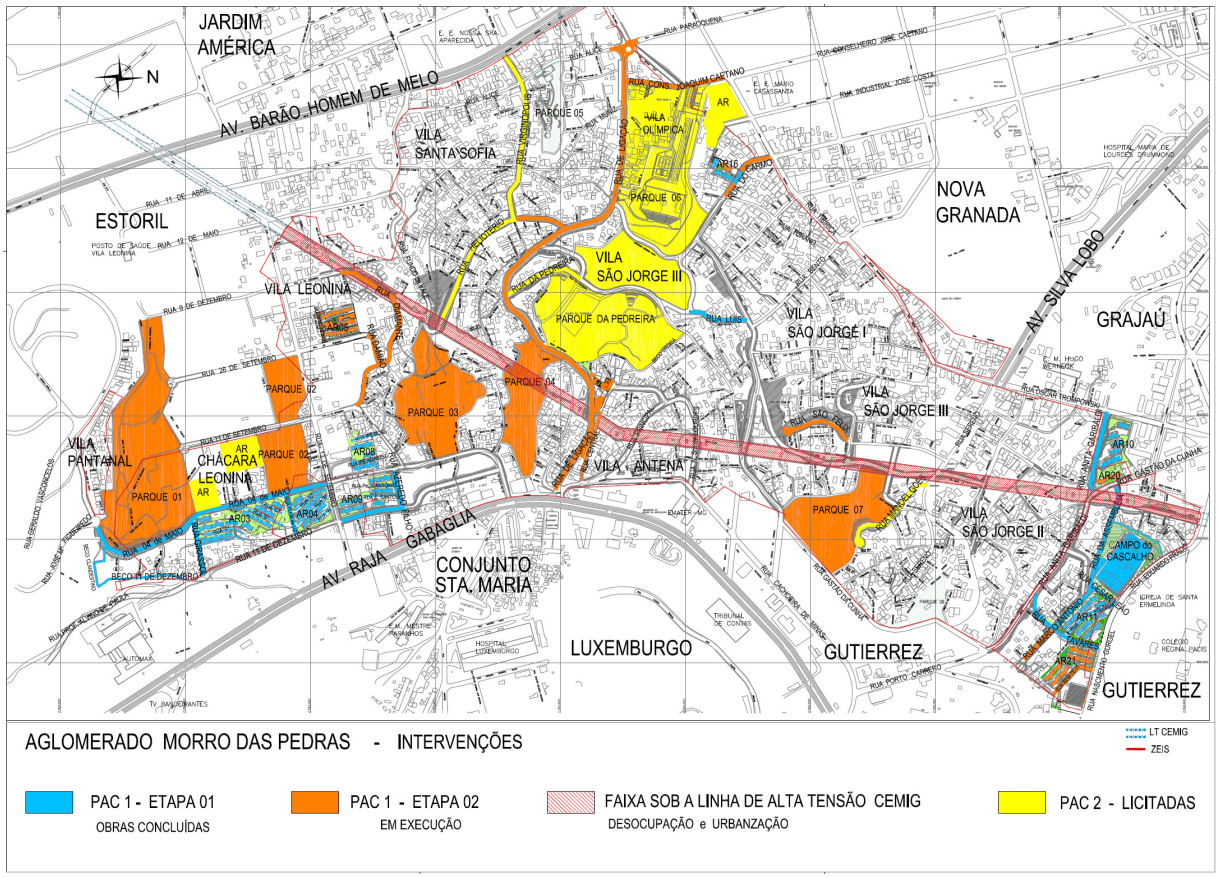


Figura 41 – Mapa de Intervenções Programa Vila Viva Aglomerado Morro das Pedras
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

Os parques implementados pelo Programa Vila Viva no Aglomerado Morro das Pedras compreendem áreas verdes cercadas, cuja ocupação foi removida com a finalidade de preservação ambiental, devido à existência de talvegues, nascentes ou declividade muito íngreme. Nesses locais "reservados", são implantados interceptores de esgoto e, apenas em alguns casos, é permitido o uso da população por meio da implantação de equipamentos de lazer ou esportivos. Desse modo, tornam-se barreiras às redes de circulação no assentamento, o que condiciona o rompimento das cercas para viabilizar caminhos de pedestres, assim como o despejo de entulhos de construção, transformando-se em lugares ermos e perigosos. É oportuno destacar que o Aglomerado Morro das Pedras apresenta-se como uma das favelas de Belo Horizonte em que o domínio do narcotráfico é mais forte, com territórios demarcados por traficantes rivais e ampla repercussão na mídia, o que, fatalmente, reforça o preconceito contra seus moradores e o estigma da associação do espaço do Morro com a violência e o tráfico de drogas.

A produção habitacional na esfera do Programa Vila Viva é tida como um componente para manter as famílias atingidas pelas obras de urbanização no interior ou nas proximidades da favela. As áreas de reassentamento (AR) do Programa Vila Viva no Aglomerado Morro das Pedras, em grande parte, já estavam previstas no PGE, embora, com a revisão desse plano, muitas tiveram suas áreas alteradas e outras não puderam ser implementadas por já estarem ocupadas. No período de 2008 a 2015, foram construídas 576 unidades habitacionais de reassentamento no Aglomerado, agrupadas em conjuntos habitacionais de pequeno porte – com exceção da AR03, todos com menos de 100 UH.

3.1.2.2 Processo de Implantação: Área de Reassentamento 3 (AR03)

A AR03 foi executada pela Construtora HAP Engenharia na primeira etapa de obras do Programa Vila Viva Aglomerado Morro das Pedras. Essa AR já estava prevista no PGE no mesmo local em que foi implantada, correspondente a lotes de um loteamento não aprovado sobre gleba particular, que pertencia às Vilas Leonina e Chácara Leonina, mas que após as obras de urbanização recebeu a denominação Vila Alpes. Segundo a arquiteta responsável pelo projeto, funcionária da HAP àquela época, o primeiro conjunto de reassentamento que a construtora executou foi a AR04, vizinho da AR03. Nessa circunstância, a URBEL e a construtora verificaram que o terreno da AR03 não estava muito ocupado, o que somado à

grande demanda para reassentamento, referente a famílias removidas de diversas partes do assentamento, ocasionaram a decisão pela rápida remoção de aproximadamente 40 domicílios que ocupavam a área, um número considerável, de forma a viabilizar a construção do conjunto com 112 unidades.

Figura 42 – Planta de remoções
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

O projeto era sempre discutido com a equipe de projetos da URBEL, que estabelecia regras e diretrizes, algumas das quais estão compiladas em um documento chamado "Procedimento Padrão". Tal documento é dividido em dois volumes – projetos de edificações e de infraestrutura – e compõe as licitações de projetos. Não obstante, a maior parte das orientações da URBEL para a produção habitacional não consta nesse documento e não são regulamentadas, visto que são utilizados por "bom senso", com base na análise de experiências passadas de apropriação e desempenho dos espaços projetados. Ademais, a URBEL definiu as tipologias a serem utilizadas no projeto – de dois e três quartos, em função da composição da demanda de famílias removidas – e que correspondem, justamente, às

mesmas tipologias utilizadas em todas as áreas de reassentamento do Aglomerado, conforme procedimento padrão adotado pela empresa.

> A produção habitacional aqui a gente tem muito *feedback* de obra, porque que não foi uma boa solução, porque que a gente precisa melhorar, mas a gente não tem um manual, um roteiro ou orientações internas não, é muito do bom senso (ADRIANA DUVAL, gestora URBEL, entrevista em 29/04/2015).
>
> Muitas vezes você tem diretrizes executivas, então, por exemplo, a gente usa enquanto metodologia construtiva a alvenaria estrutural, então isso é uma premissa de as tipologias têm que ser sempre em alvenaria estrutural. Então existem alguns conceitos, por exemplo, elas precisam ser de dois ou três quartos, não tem tipologia de um, e até então não tem tipologia de quatro. Então existem algumas premissas que são previamente definidas (GESTOR URBEL1, entrevista em 29/04/2015).

O escritório de obras da URBEL localizava-se junto ao escritório de projetos da construtora contratada, ambos implantados próximos à área de intervenção com o propósito de facilitar a presença dos técnicos nos locais das obras, tal como o diálogo dos moradores com a equipe, sobretudo os técnicos da área social. No escritório da HAP, eram elaborados os projetos executivos para quase simultaneamente serem executados. Diante da grande demanda de elaboração de projetos com agilidade, a empresa contratou mais arquitetos, que trabalharam na execução e coordenação de projetos[80].

O profissional arquiteto, atuando no âmbito do Programa Vila Viva, como funcionário da construtora contratada para elaborar os projetos executivos e efetuar as obra de urbanização, correspondeu tanto à coordenação do projeto quanto à sua execução; apesar de, como foi afirmado pela arquiteta responsável pelo projeto da AR03, isso ter ocorrido de uma forma atípica, já que, comumente, a construtora apenas coordenava o trabalho e terceirizava a execução dos projetos. Entretanto, mesmo podendo executar, de fato, o projeto, a liberdade de proposição do arquiteto foi bastante limitada ante as diretrizes da URBEL, principalmente de utilização das tipologias por ela fornecida, e das premissas da própria construtora, de reduzir os custos e garantir a agilidade na obra. Assim sendo, o projeto da área de reassentamento se restringiu à implantação das tipologias da URBEL de modo a viabilizar as obras nos moldes exigidos pela construtora.

A AR03 foi nomeada, no âmbito do Programa Vila Viva, como Residencial Diamante, e os blocos, além da numeração, receberam nomes de pedras preciosas e minerais, por exemplo,

[80] Informação fundamentada em conteúdo de entrevista concedida pela arquiteta responsável técnica pelo projeto em 15/07/2015.

edifício Turmalina, edifício Opala, etc.. No entanto, os moradores[81] desconhecem essa nomenclatura e utilizam como endereço a numeração dos blocos, o que, assim como todas as outras decisões tomadas na produção desse conjunto, revela que a ausência de participação dos usuários tende a resultar em pouca aceitação das propostas elaboradas por técnicos.

A demanda foi constituída por moradores de diversas origens do interior do Aglomerado Morro das Pedras, mas grande parcela foi removida de uma região bem próxima à AR03, especificamente da Rua 11 de Setembro, onde foi implantado o Parque 1 – uma grande área verde cercada por onde passa o córrego do Pastinho. A essas famílias foi oferecida como alternativa, além da unidade habitacional nova, a indenização pelas benfeitorias construídas, um valor considerado muito baixo, visto que sequer incluía o valor do terreno. Antes de se mudarem para os apartamentos, os moradores participaram do trabalho técnico social denominado "pré-morar", que compreendeu reuniões com equipe de técnicos da URBEL em uma creche nas proximidades da AR, tendo como objetivo tratar de assuntos relacionados ao modo de vida nos apartamentos, à gestão do condomínio, entre outros.

> Então essas foram as opções: ou você vai, ou você recebe esse dinheiro aqui que não dá para você comprar outro barraco, e isso eles acham até hoje que davam opção, e que isso pra mim não é opção (...) E outra coisa, esse pré morar era sempre a URBEL e a prefeitura, que era a representante da prefeitura, colocando a responsabilidade toda para o morador: "olha, a partir de hoje vocês vão pagar um condomínio, vai ser assim, vai ser assado...", e dessa forma, sabe, era um pré-morar que impunha em cima das pessoas aquele monte de informações (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

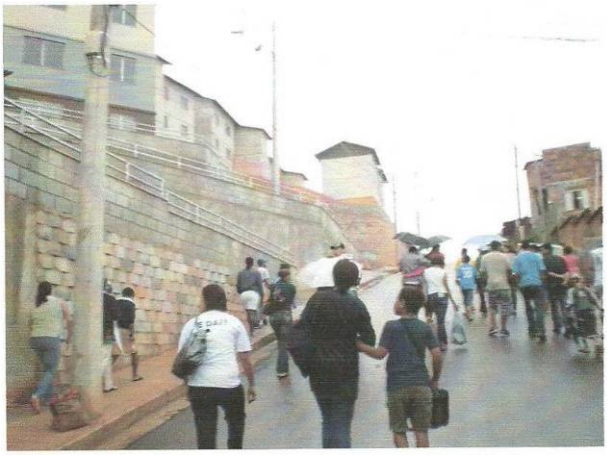


Figura 43 – Início do processo de escolha dos apartamentos
Fonte: Relatório Fotográfico Pré Morar (Nov/Dez de 2009). ACERVO URBEL, 2015

[81] As considerações sobre as opiniões dos moradores foram feitas com base em entrevistas semiestruturadas realizadas com dois moradores em 29/07/2015, que são também lideranças comunitárias.

3.1.2.3 O projeto arquitetônico e urbanístico da AR03

Conforme a arquiteta responsável técnica, o projeto foi condicionado principalmente pela premissa da construtora de utilizar lajes pré-moldadas, o que implicava pensar a implantação dos blocos em função da logística da execução, ou seja, de como o caminhão chegaria ao local e como ocuparia o espaço para içar as lajes. Esse sistema construtivo foi utilizado em razão da maior rentabilidade que proporcionava à construtora e da agilidade dada à obra, que, com efeito, durou em torno de seis a oito meses. Outro complicador do projeto por ela apontado foi o relevo acidentado do terreno, que foi igualmente decisório para uma tentativa efetuada pela construtora de contratar escritórios de arquitetura para desenvolver o projeto, todavia sem obter êxito.

> Isso aqui a gente tentou contratar uma porção de gente para fazer, aí o pessoal tentou começar a fazer, aí não conseguiu, aí nós pegamos e fizemos, eu e a coordenadora (...). Escritório. Só que aí ficava naquele vai e volta, vai e volta, vai e corrige, por último a gente falou, não, vamos pegar e fazer! (ARQUITETA AR03, entrevista em 15/07/2015).

É notório que as soluções de projeto não se originaram de investigação projetual, mas, basicamente, de um princípio de simplificação, visando agilidade e economia na produção, que partiu tanto da construtora, quanto do poder público, e que, portanto, não deu abertura para a participação popular em nenhum momento do projeto, nem mesmo consultiva. Os parâmetros de projeto foram mais determinados pela URBEL do que por qualquer legislação, levando em conta que na época da implementação da AR03, em 2009, não havia uma legislação instituída com os parâmetros construtivos a serem adotados nas edificações de reassentamento nas ZEIS-1, os quais foram definidos somente em 2010, pela Lei Nº 9.959; desse modo, técnicos da URBEL relatam que buscavam utilizar nas ARs os parâmetros mais próximos do zoneamento ZAR-2[82], apesar de isso também não ter sido regra.

[82] ZAR 2- Zona de Adensamento Restrito 2: regiões em que as condições de infra-estrutura e as topográficas ou de articulação viária exigem a restrição da ocupação (Lei 7.166/96 e alterações).

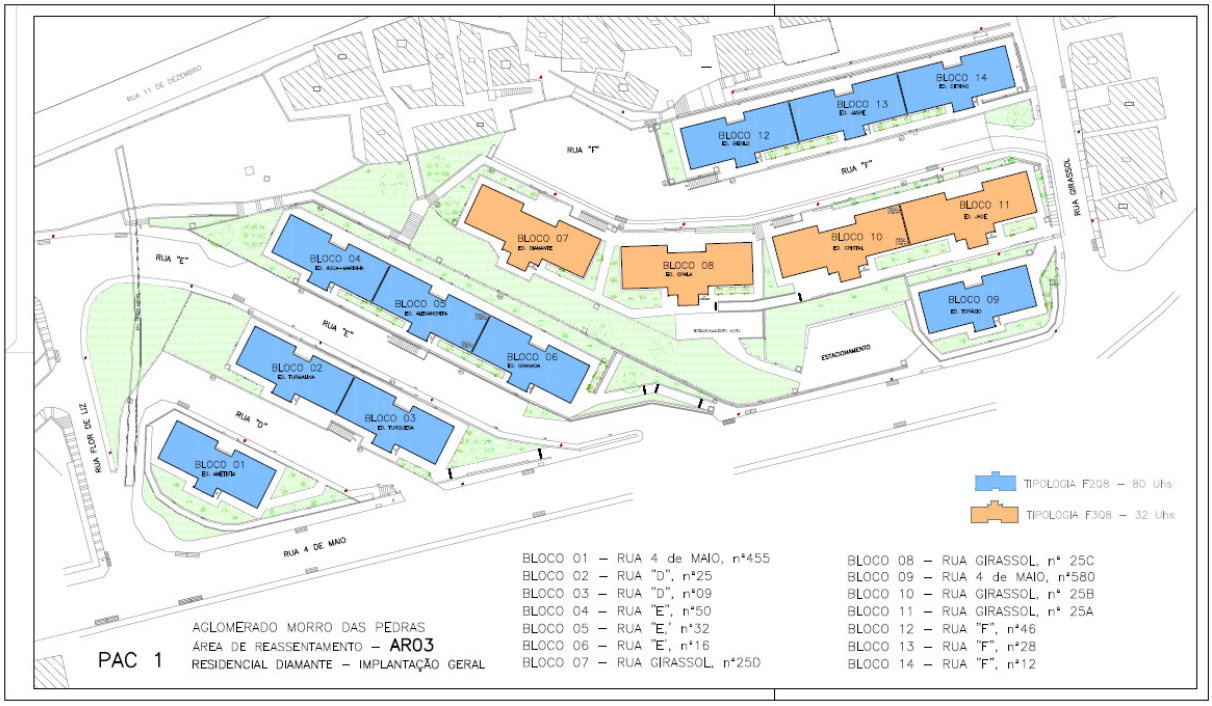


Figura 44 – Planta de implantação (as built)
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

O projeto resultou, por conseguinte, na implantação de 14 blocos habitacionais em platôs com desnível de cerca de três metros entre eles, acessados por vias internas (Rua F, Rua E e Rua D) onde foram distribuídas as vagas de estacionamento na proporção uma para três UHs, conforme o mínimo determinado pela legislação municipal. Essas "ruas" internas foram resultantes da estratégia do projeto para viabilizar o içamento das lajes pelo caminhão. A implantação dos blocos, desse modo, acompanha o caimento do terreno natural, sendo utilizadas contenções como gabião, muro de arrimo e taludes entre os platôs.

Figura 45 – Vista AR03
Fonte: Autora, 29/07/2015

A proposta de implantação partia também de uma concepção de conjunto aberto e integrado com o restante da vila, sem delimitações físicas entre espaço público e condominial; porém, depois da obra concluída e entregue, foi necessário demarcar os espaços condominiais com cercas e individualizar os acessos, conforme reivindicação dos moradores. Assim, foi realizada uma divisão do conjunto em quadras e lotes, também com a intenção de uma futura regularização fundiária e das edificações, apesar de esse processo, em 2015, ainda não tivesse ocorrido.

> E no Morro teve uma coisa que até na primeira vez que eu fui lá eu falei "que bacana", porque na Serra (Aglomerado da Serra), todos os conjuntos a gente cercou. Lá no Morro tinha alguns condomínios, tinha a rua, aí tinha o guarda-corpo baixinho, aí tinha uma escada, então tudo aberto, ambientalmente, espacialmente muito mais agradável, só que assim, só problema (...) porque lá na Serra o pessoal falava assim, às vezes tinha muita visita de estudante "ah, mas vocês estão cercando tudo", mas a cerca é melhor que o muro, concorda? E depois eu cheguei ao Morro, "ah, que bacana", na hora que começou era problema atrás de problema, porque o povo entrava, e no Morro das Pedras tem, mais ainda que nos outros assentamentos, problema de drogas, "o pessoal entra e fica cheirando na minha janela" (...) o que a gente sabe é isso, quanto mais delimitado o espaço do condomínio, com menos prédios, individualizando os acessos, direto para rua, foi o que a gente aprendeu lá na Serra (GESTOR URBEL 3, entrevista em 28/04/2015).

> O condomínio ele tem que ser fechado, porque eu vou conviver com pessoas que eu não sei de onde vieram, no mesmo lugar, pode ser um bandido, um traficante, um assassino, e todas as pessoas que moram em aglomerado elas não são iguais não, tem pessoas cultas, tem pessoas extremamente educadas, tem pessoas que se misturam, e tem pessoas que não (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

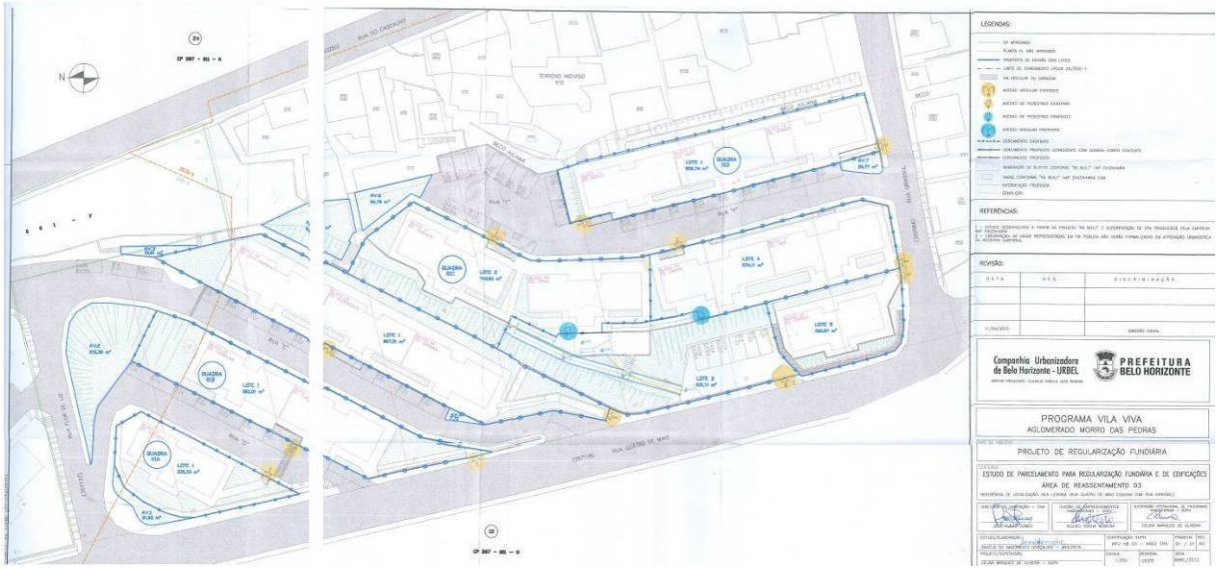


Figura 46 – Planta de individualização
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

Nos muitos espaços externos que a implantação proporcionou, foram propostos apenas usos de circulação, estacionamento, e canteiros, criando um tecido estritamente residencial. Dessa maneira, não há áreas de lazer ou de convívio comunitário, o que advém de orientação da URBEL, que prioriza nos projetos de reassentamento a criação do mínimo de espaço comum, a individualização dos acessos aos blocos habitacionais e a demarcação clara do espaço de cada condomínio, com o propósito de evitar problemas de gestão, "usos indesejados" e depredação. A ideia de reduzir os condomínios ao mínimo de blocos habitacionais e de áreas comuns nos parece talvez uma alternativa para reduzir os problemas de gestão dos condomínios, que é um dos grandes desafios da produção de conjuntos habitacionais populares nos dias de hoje, sobretudo no âmbito do PMCMV. No entanto, a associação da moradia com espaços de lazer e usos comunitários é fundamental, como propunha o projeto moderno, o que implica que, mesmo não estando inseridas nos conjuntos, tais áreas devem se situar próximas a eles, o que concretamente não ocorre na AR03, refletindo uma redução do conceito de morar ao espaço do apartamento, unicamente. O problema é evidenciado pelos moradores que se queixam da ausência de um espaço para fazer reuniões e de área de lazer para as crianças, que brincam nas ruas do conjunto ou em frente à AR, em quadra esportiva por eles improvisada.

> A gente fazia centro comunitário no próprio conjunto, não deu certo, a gente teve experiências ruins de áreas comuns, de uso comum mesmo, de apropriação pela comunidade, não foram muito felizes as experiências que a gente teve não, foi bem embrionário, isso mais de uma década atrás, chegou ao ponto de a gente ter isenção de fazer aquela área para resíduos sólidos, aquela área para reserva de lixo para depois colocar na rua, a gente teve isenção de fazer porque a área **não era bem utilizada**. Então a gente procura fazer dentro daquela implantação o atendimento às vagas e às vezes alguma área de, pra alegrar o vizinho, alguma coisa assim, muito incipiente, porque na verdade até a manutenção dessas áreas pelas pessoas que vão morar ali é complicado (...) e tem uma discrepância muito grande de faixa de rendimento, tem desde a pessoa desempregada até um assalariado, um que tem rendimento informal, então às vezes essa contribuição que é rateada é complicada a administração disso posterior, então a gente procura minimizar esses gastos que são comuns. (ADRIANA DUVAL, gestora URBEL, entrevista em 29/04/2015, grifos nossos).

> Aí tem essa falta de espaço para reunir, tem a falta de espaço para brincar, olha a quadra que construíram ali, sabe? Jogaram cimento e fizeram aquilo e colocaram umas traves, aqui, hoje, então não temos espaços para brincar, *playground* para essas crianças não tem, espaço para reunião, é isso, o que mais cobram, é isso, espaços para as crianças né brincar (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

> Falta área comum, falta demais, tem muito espaço, mas igual você vai ver, os espaços são perdidos por falta de um sei lá... boa vontade?... eu não sei te explicar direito o que que faltou né (MORADOR, entrevista em 29/07/2015).

Figura 47 – Crianças brincando na Rua E
Fonte: Autora, 04.08.2015

Figura 48 – Quadra improvisada
Fonte: Autora, 29.07.2015

A criação de vias públicas (RUA D, RUA E e RUA F), e os becos, escadas e rampas de acesso aos blocos proporcionam uma ampla permeabilidade ao conjunto a partir das ruas 4 de Maio e Girassol, que o delimitam. Essa permeabilidade, resultante de um desenho urbano que se utiliza de quadras pequenas permeadas por acessos de pedestres, cria uma rica rede de alternativas de deslocamentos dentro do conjunto, onde se pode descobrir desde diversas apropriações de "lugares" pelos moradores a uma vista panorâmica da cidade, considerando a localização propícia do conjunto próximo à linha de cumeada da encosta, na qual se encontra a Avenida Raja Gabaglia. Na AR03, os espaços externos e internos condominiais dão margem para o uso dos moradores com jardins, secagem de roupas, bancos ou mesmo espaços para a criação de animais, como galinhas, pássaros e coelhos. Esse fato remete a uma cultura de morar em casa com quintal que teve que forçosamente ser abandonada, criando "lugares" com uma riqueza e diversidade de apropriações[83]. Nessa perspectiva, a ausência do quintal, espaço típico do morar em casa, e a dificuldade de se adaptar ao apartamento, se expressam também na própria fala do morador.

> O quintal, a varanda. Todo mundo reclama disso, porque essa coisa é cultural, (...) e muitos se sentem sufocados dentro de casa, adoecem, porque eu conheço pessoas que elas falam assim, eu não consigo ficar dentro de casa, eu prefiro ficar na rua ou no trabalho do que voltar para casa (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

[83] As considerações sobre a apropriação dos espaços da AR03 foram realizadas com base em observações durante visitas de campo realizadas nos dias 29/07, 03/08, 04/08 e 06/08 de 2015.

Figura 49 – Vista panorâmica
Fonte: Autora, 03.08.2015

Figura 50 – Apropriação do espaço do *hall*
Fonte: Autora, 03.08.2015

Conforme mínimo estabelecido pela legislação urbanística municipal (Lei nº 7.166/1996 e alterações), nas vias internas (Rua F, Rua E e Rua D) do conjunto, foram distribuídas as vagas de *estacionamento* na proporção uma para três UHs. Importa destacar que essas vias são públicas e, por não ligarem diferentes vias, o trânsito de veículos é mínimo, relacionado apenas à utilização das vagas. Foi observado que algumas vagas foram fechadas, por meio da construção de "barracões" para proteger os carros, com cercas ou gradil e telha metálica.

> Reclamam também porque quem tem carro fica exposto a sol e chuva, e à danificação, quem tem, por exemplo, o carro melhor fica tudo riscado, sabe, riscam, riscam de covardia, (...) e outra coisa, porque chegou depois, é tipo assim, a garagem tem pra quem chegou primeiro, quem chegou depois não tem não (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

As *tipologias habitacionais* utilizadas no projeto, como já retratado, foram pré-estabelecidas pela URBEL. Assim, as tipologias de dois quartos (F2Q8) e três quartos (F3Q8) são muito semelhantes, com quatro pavimentos, duas unidades habitacionais por pavimento, dispostas em fita e com a circulação vertical entre elas. As fachadas laterais são cegas, o que permite a união de blocos formando fitas maiores. A utilização de um projeto padronizado é uma diretriz da URBEL, que tem por objetivo simplificar a obra e reduzir custos, preponderantemente de projeto, dando celeridade à produção. No entanto, técnicos da URBEL constatam a limitação da tipologia em responder às especificidades do terreno e da demanda, identificando a necessidade de revisão dos conceitos que foram por eles próprios estabelecidos.

> A gente não tem, por exemplo, solução de projeto de tipologia habitacional aproveitando o terreno natural, escalonando melhor as unidades, até muitas vezes em função de usar tipologia. Então essas limitações que a gente estabeleceu em um determinado momento, que eu acho que a gente precisa superá-las e tentar avançar, justamente para a gente ter uma qualidade melhor de produção habitacional. (GESTOR URBEL 1, entrevista em 29/04/2015).

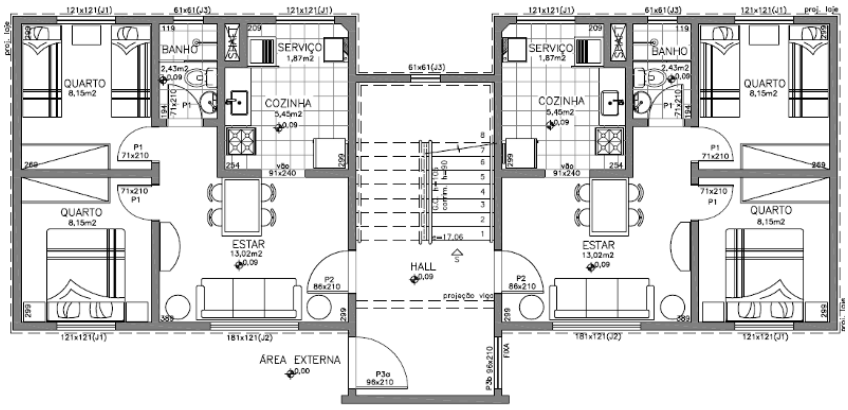


Figura 51 – Tipologia F2Q8 – Pavimento Tipo
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

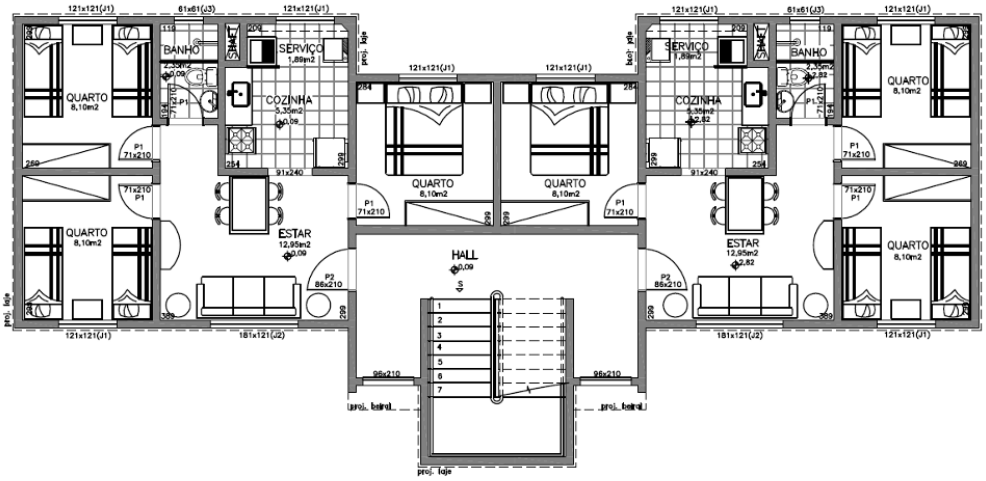


Figura 52 – Tipologia F3Q8 – Pavimento Tipo
Fonte: ACERVO URBEL, 2015

O projeto do bloco habitacional utilizado revela uma preocupação com a concepção do mínimo espaço de morar, com a minimização das áreas de circulação e dos cômodos, em grande parte resultante da exigência econômica. Assim, a área líquida total é reduzida, de 41,10m² e 45,59m², para as tipologias F2Q8 e F3Q8, respectivamente. Observa-se que a minimização de corredores pôde ter interferido nas possibilidades de *lay out* da sala de estar, já que grande parte dos fluxos no apartamento converge para ela e restam poucos espaços de parede livres para apoio do mobiliário. Geralmente, as tipologias são desenvolvidas por escritórios contratados em diálogo com a URBEL.

> Essa tipologia fica muito voltada nas questões de área mínima necessária, e as regras do Código de Obras, iluminação, ventilação; a gente, tem muita mão nossa mesmo no desenvolvimento desses projetos, quer dizer, a empresa desenvolve, traz para a gente, a gente critica, olha, tem a área de circulação comum está muito larga, essa ventilação não está suficiente, então a gente interfere, esse acabamento é inviável, aqui a rede, as tubulações não passam nesse *shaft*, a gente interfere, mas não tem participação popular no desenvolvimento de tipologias (ADRIANA DUVAL, gestora URBEL, entrevista em 29/04/2015).

A acessibilidade universal inexiste no projeto, o que é perceptível na ausência de unidades habitacionais adaptáveis ou adaptadas para portadores de necessidades especiais, tampouco são previstos espaços para elevadores na circulação vertical.

> Então não tem nenhum apartamento. Esses prédios da URBEL, outro dia eu estava lendo que eles podem ser adaptáveis, mas eles não são feitos para... na verdade, a legislação fala que você tem que ter uma porcentagem, que os dois do primeiro andar já atende na acessibilidade, mesmo porque não tem como né fazer acessibilidade aqui, porque o desnível é muito grande, até de um platô para o outro, a rua aqui ela é muito íngreme (ARQUITETA AR03, entrevista em 15/07/2015).

> E geralmente o nível térreo fica mais reservado para pessoas idosas, deficientes, porque tem acessibilidade até no nível térreo, mesmo assim (...) não tem banheiro acessível, aí quando tem essa demanda aí a gente tenta adaptar de alguma forma conforme a necessidade do morador (GESTOR URBEL 3, entrevista em 28/04/2015).

> Aí colocam sempre, dizem que a prioridade era para os idosos no primeiro andar e os cadeirantes, mas tem banheiro? Uma cadeira de rodas vai passar? Não tem, que a gente sabe que tem pessoas acamadas, é um caos para dar um banho, por que como é que duas pessoas vão carregar uma pessoa dentro de um banheiro desses? Então não tem, não foi pensado nisso não, foi pensado para as pessoas "normais" né. (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

É interessante observar que a URBEL, ao mesmo tempo em que limita a produção habitacional a uma série de regras e diretrizes de projeto, tem demonstrado um esforço, pelo menos no âmbito do Programa Vila Viva, no sentido de aperfeiçoar as tipologias, até mesmo como uma tentativa de melhor adequar a produção às necessidades da demanda.

> Foi uma evolução, do primeiro até agora. Na intervenção estrutural do Aglomerado Santa Lúcia, está sendo viabilizada uma proposta de união entre o uso residencial e o uso não residencial, com uma tipologia diferenciada. Estamos neste processo de busca e de aperfeiçoamento, de ver as tipologias adequadas a cada terreno (...) sempre buscando melhorar, buscando inovações, variação de tipologias, inclusive isto foi pontuado na Conferência de Política Urbana, a necessidade de maior diversidade de tipologias. Temos que ficar atentos a isso. (KARLA MARQUES, gestora URBEL, entrevista em 09/04/2015).

Nesse sentido, a varanda vem sendo incorporada em tipologias habitacionais promovidas pelo Programa Vila Viva no Aglomerado Santa Lúcia, São Tomás e Vila Cemig. A antiga demanda da população reassentada de associar o uso habitacional ao comercial igualmente tem recebido uma maior atenção da URBEL. Nessa linha, também como parte do Programa Vila Viva do Aglomerado Santa Lúcia, foi viabilizado um projeto de um conjunto de reassentamento com tipologia diferenciada e unidades mistas, desenvolvido pelo escritório Horizontes Arquitetura e Urbanismo, porém o projeto de 2012 ainda não foi construído. De fato, os moradores afirmam que, com a mudança, muitos perderam seus negócios, que além de fonte de renda, eram lugares de convívio entre os vizinhos, o que se agrava por não ser permitido comércio no interior dos apartamentos, ou de não serem previstos espaços com essa finalidade. Apesar disso, os moradores improvisam atividades econômicas nos espaços do conjunto, por exemplo, nas ruas internas, foi observado o desenvolvimento de negócios ligados ao conserto e manutenção de automóveis.

Figura 53 – Conserto de carros na Rua F
Fonte: Autora, 04.08.2015

A implantação escalonada, com a criação de muros de arrimo com cerca de três metros de altura, resulta na criação de corredores escuros atrás dos blocos, que interferem nas condições de iluminação natural, ventilação e insolação das unidades habitacionais do térreo com janelas voltadas para tais áreas. Ao mesmo tempo, as aberturas em cada unidade localizadas em fachadas opostas possibilitam a ventilação cruzada, mas as esquadrias utilizadas constituídas unicamente por duas folhas de correr impossibilitam um maior controle do usuário sobre a ventilação natural, luz solar direta e privacidade, uma vez que não contam com elementos como básculas e venezianas. Em relação ao conforto ambiental das unidades habitacionais, a reclamação principal dos moradores diz respeito à ausência de isolamento acústico.

> Se você fechar a janela, você morre de calor, se você abrir a janela, você pega resfriado, né, porque ventania de noite, e tem ventilação, e muito, eu acho que tinha que ter sido bem projetado, ainda mais o lugar que é muito alto, nada foi pensado, essas janelas (...) barulho é demais, aí a pessoa mora abaixo de mim, imagina se ela morasse a cima de mim? Eu estou te dando a base que eu moro no quarto andar, e é um dos melhores andares para morar, é o que menos incomoda, se você ficar no primeiro andar, você ouve o barulho de cadeira arrastando, você ouve como se fosse dentro da sua casa (MORADOR, entrevista em 29/07/2015).

Em termos de materiais, o sistema construtivo adotado nos blocos habitacionais é de alvenaria estrutural, com as lajes pré-moldadas de concreto armado, as escadas de concreto e aço e sem acabamento, e a cobertura de telhado colonial cerâmico. No interior dos apartamentos, somente as áreas molhadas foram entregues com revestimento de cerâmica, no que concerne à cozinha, área de serviço e banheiro. A rigidez do sistema construtivo em alvenaria estrutural impossibilita qualquer tipo de modificação nas paredes, o que para alguns gestores é uma questão que deve ser revista.

> O espaço tem que dar liberdade para os moradores né, se a gente conseguisse...mas não consegue, igual o cara é um morador, uma pessoa sozinha, ele poderia ter a opção de quebrar uma parede para ampliar a sala, ou ampliar um quarto, mas não existe, por conta da alvenaria estrutural. Tem que ser alvenaria estrutural, porque ela é mais rápida de fazer, o custo é menor. Agora, mesmo assim né, porque hoje tem prédios chiques, alguns prédios enormes são feitos todos em alvenaria estrutural, mas você pode pensar em uma alvenaria estrutural, e não fazer uma parede estrutural, eu acho que tem que trabalhar junto e fazer compatibilização (GESTOR URBEL 3, entrevista em 28/04/2015).

A baixa qualidade construtiva das edificações é uma das principais reclamações dos moradores, que enfrentam cotidianamente vários problemas, sendo os principais relacionados aos materiais de péssima qualidade, às tubulações de água, à fiação elétrica, às rachaduras na base dos prédios, ao entupimento recorrente do esgoto, à escada sem piso e sem revestimento e ao telhado com muitos vazamentos. Importante ressaltar que a conservação dos espaços do conjunto – que inclui limpeza das escadas e das áreas externas e reparos construtivos necessários – era realizada pelos próprios moradores, de forma organizada, com escala ou mutirão, ou outra, dependendo da iniciativa de alguns dos moradores.

> E agora a gente está com essas duas indignações que é o seguinte, como que nós convivemos com um problema de construção que não é nosso? nós não construímos (...), então é o seguinte, da construção, a gente convive com esses problemas, está aqui, daí a pouco um cano estoura, daí há pouco dá um problema na fiação, dá um problema no padrão, convive com isso, direto, direto, direto, agora mesmo está com zueira nos shaft, nos canos do shaft, que aquilo ali nós não conseguimos consertar, aquilo zoa, aquilo urra dia e noite, é só ligar a torneira alguém começar a tomar banho que começa, e nós já subimos gente que trabalha em obra e não conseguimos (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

Como pode ser notado, o projeto arquitetônico e urbanístico das áreas de reassentamento do Programa Vila Viva consiste em um projeto de implantação, que, além da criação de platôs no terreno e disposição dos blocos habitacionais, se resume à criação de áreas de circulação, estacionamento, e canteiros, como determina a contratante, a URBEL. O projeto da AR03, resultante dessas determinações, revela graves deficiências – primordialmente relacionadas aos materiais construtivos de baixa qualidade, à ausência de espaços de convívio, de comércio e de lazer – ainda mais sentidas pelos moradores diante do espaço demasiadamente reduzido das unidades habitacionais. Sob outro ponto de vista, é possível reconhecer, ao menos, como aspectos positivos, uma implantação pouco impactante, de porte pequeno, que acompanha o caimento do terreno, permeável, que cria pequenos espaços passíveis de apropriação pelos moradores e que não destoa da escala das outras edificações da favela.

3.1.2.4 A inserção urbana da AR03

Ao mesmo tempo em que há uma permeabilidade no traçado da AR03, a mesma fluidez do espaço inexiste no desenho urbano de seu entorno imediato, em que uma série de barreiras às redes de circulação de pedestres e veículos, e também visuais, cria certo isolamento do conjunto em relação ao restante da cidade, a constar: (i) um grande empreendimento recente da Construtora Odebrecht na Avenida Raja Gabaglia, denominado "Parque Avenida – Negócios e Convivência"; (ii) as áreas cercadas do Parque 1 e do Parque 2; (iii) o relevo acentuado das ruas e terrenos do entorno, sobretudo a Treze de Setembro e a Rua Girassol.

Figura 54 – Entorno/Barreiras
Fonte: Elaborado pela autora sobre imagem do GoogleEarth, nov./2015

A favela em que está inserida a AR03 se situa em uma parte da malha urbana bastante consolidada, com acesso a avenidas importantes e a aproximadamente 6 Km do centro da cidade. Nesse sentido, a AR03 também é bem atendida por comércio, serviços, equipamentos e transporte público, apesar de a topografia acidentada atuar como um fator desfavorável à mobilidade no assentamento. Em termos de transporte público, a AR está a cerca de 200m da Avenida Raja Gabaglia, servida por várias linhas de ônibus que ligam ao centro e a bairros. Com as obras de urbanização, o atendimento dos moradores da AR03 por transporte público melhorou, com a ampliação da linha de microônibus interna, chamada pelos moradores de "miquinho" (linha 203-Morro das Pedras/Ventosa). O acesso aos equipamentos de saúde e educação, em geral, foi considerado bom pelos moradores, apesar de alguns se queixarem da qualidade dos serviços de saúde. O posto de saúde mais próximo se situa a cerca de 800m da AR, o Vila Leonina, e há uma escola fundamental nas proximidades, a Escola Municipal Mestre Paranhos. Algumas melhorias provenientes das obras de urbanização são reconhecidas pelos moradores.

> Saúde, educação e transporte público continuaram na mesma, porque, pra quem não mudou do lugar, continua do mesmo jeito, uns utilizam o mesmo centro de saúde, utilizam os mesmos ônibus, só o que acrescentou foi colocar esse microônibus pra circular, que já foi uma vantagem (...)A coleta de lixo tem, tem normal, como sempre teve, igual lá embaixo tinha caminhão, e aqui tem também (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

> Vai pro UPA (Unidade de Pronto Atendimento) e conta com a sorte, conta com a sorte, porque o suporte que eles dizem que eles dão aqui não tem, isso é unânime, se você descer em um posto de saúde todo mundo vai reclamar, tem alguns profissionais que são bons, mas assim, está atendendo? Não está atendendo. (...) eu acho que a única coisa boa foi o "miquinho" (...). Melhorou tipo assim a urbanização, isso a única coisa é que melhorou, o acesso às ruas, fora isso, nada mais (MORADOR, entrevista em 29/07/2015).

A AR03 é ligada às redes oficiais de abastecimento de água, esgotamento sanitário (COPASA) e energia elétrica (CEMIG), com medição individualizada para cada apartamento, e atendida pelo serviço de coleta de lixo três vezes por semana executado pelo caminhão da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU).

Os moradores não possuem o título de propriedade do imóvel e declaram que não há resposta da prefeitura sobre o processo de regularização do conjunto, sabe-se, apenas, que ele está inserido em base fundiária de natureza particular. A região da AR03 é muito valorizada, visto que está muito próxima à Avenida Raja Gabaglia – que concentra comércio e serviços variados, além das almejadas vistas panorâmicas da cidade – e de bairros de padrão médio a alto, como São Bento, Luxemburgo e Gutierrez. O próprio empreendimento Parque Avenida, de escritórios e lojas, cujas obras se iniciaram em 2013 e atualmente estão em fase final, foi construído em área delimitada como de Especial Interesse Social 1 (AEIS1) no zoneamento do município (Lei 7.166/96 e alterações), que, em tese, deveria ser destinada à implantação de conjuntos habitacionais para baixa renda. Com isso, o morador vislumbra uma tendência de expulsão dos moradores da AR03.

> A questão da propriedade é a seguinte: quem vai comprar? Todo mundo aqui quer vender, mas aí como que a pessoa vai comprar o apartamento sem o documento? Quem vai investir o dinheiro em uma coisa sem documento? Tem gente que quer comprar, porque tem pessoas que tem parentes aqui, aqui em casa mesmo está à venda, você acha que vende? (...) mas você não consegue vender sem documento não, e sempre eu penso o seguinte, é um entrave da questão mesmo do Vila Viva que é o seguinte, porque se entregar essa documentação, existe a especulação imobiliária, igual estão fazendo esse empreendimento aí (o Parque Avenida), você vê o que que aparece de gente querendo comprar, igual a gente pensa eles vão querer comprar isso tudo e demolir, porque isso aqui não vale nada pra eles né, porque em um lugar desse, então eles compram, demole isso aqui, faz um complexo B igual a gente pensa, ou faz estacionamento, faz uma coisa que vai tirar os pobres pra cá porque esse empreendimento aqui não é para eles não, então a gente sempre sente assim pressionados de várias formas. (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

Figura 55 – Empreendimento Parque Avenida, vista a partir do final da Rua F
Fonte: Autora, 04.08.2015

Por fim, vale tecer que o acesso à cidade possibilitado aos moradores da AR03 é resultante de uma condição já existente na área anteriormente ao programa de urbanização, mas que com sua implementação foi melhorada, principalmente no quesito acessibilidade e mobilidade. Portanto, a inserção urbana do Aglomerado Morro das Pedras é um aspecto que garante o acesso à cidade a seus moradores, e por isso é imprescindível que as intervenções de urbanização assegurem essa permanência na favela.

3.1.2.5 Outras considerações

A organização do conjunto foi realizada por blocos, correspondendo a cada qual um condomínio e um síndico. No período do trabalho de campo, em julho e agosto de 2015, dois blocos não tinham síndicos ou nenhum outro tipo de organização. A taxa de condomínio variava entre os blocos, sendo, em geral, entre 10 a 20 reais, que incluía os produtos de limpeza e as contas de luz e água das áreas comuns.

A mudança para os apartamentos foi considerada positiva para as famílias que moravam em áreas com incidência de risco geotécnico ou em condições muito precárias de moradia, em que houve uma verdadeira melhoria da qualidade de vida. Para as outras, a remoção forçada de suas casas e a necessidade de se adaptar ao modo de vida nos apartamentos é um processo sofrido e resistente.

> Pra mim, sabe para quem que melhorou? Melhorou para as pessoas que realmente moravam em área de risco, e estavam debaixo de um barranco, isso melhorou, quem morava em uma casa ruim, que não foi o nosso caso, pra nossa família, eu não vi vantagem, nós éramos muito mais felizes no lugar que a gente morava, tinha o nosso espaço, tinha o nosso convívio, tinha a nossa identidade, a gente chegou aqui e você virou o quê? Ninguém, por que ninguém? Porque quando você não tem o convívio social, você acaba virando ninguém, o meu convívio social é fora daqui (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015).

Portanto, há um descontentamento muito grande dos moradores com a forma imposta em que o processo de remoção/reassentamento se sucedeu, desde o abandono forçado da casa, a falta de participação nas decisões do projeto, a imposição da forma de morar em apartamento, além de uma grande insatisfação com o próprio projeto arquitetônico e urbanístico.

> Porque deveria ter consultado as pessoas, vamos supor, como que eu vou pegar uma coisa européia, que é um estilo europeu, americanizado e carimbado, e vou implantar dentro de uma sociedade totalmente diferente, e outra coisa, o Aglomerado da Vila Leonina, que agora é Alpes, do Morros das Pedras, ele não é o mesmo da Serra, as pessoas não são iguais, existe a questão cultural, mas aí não pensou no prazer, não pensou na cultura que é produzida, então as pessoas tem... aqui tem gente que canta, tem gente que dança, eu mexo com teatro (...), não teve o respeito, o que eu falo do projeto é o seguinte, não foi uma coisa respeitada, pêra aí, eu vou tirar a pessoa já da casa dela, já que eu quero dar uma condição melhor, não é que fizesse mansão não, é que fizesse o apartamento pequeno, a pessoa "eu vou, porque eu quero, porque é o que tem pra hoje", mas tudo bem, olha, eu tenho um lugar de convívio, eu tenho um lugar para os meus filhos seguro (MÁRIO CÉSAR F. SOUZA, morador, entrevista em 29/07/2015, grifos nossos).

> Na verdade, todo mundo que vai nos "predinhos" tinha onde morar, pode não ser digno aos olhos deles, mas tínhamos onde morar, ou seja, trocou a nossa casa, eles falam que eles nos deram, eles usaram muito esse termo, que nos deram, "nós estamos te dando uma oportunidade melhor de morar", eu, sinceramente, em um prédio desses não é oportunidade de morar melhor, como? Você vai tomar banho, você sente o cheiro da comida na sua toalha, muito desagradável. Nossa, é conflito com os vizinhos, da barulheira, som, nossa, muito mal organizado (MORADOR, entrevista em 29/07/2015).

De todo o modo, embora a aderência dos moradores à moradia promovida pelo Estado envolva diversos fatores subjetivos, como as condições habitacionais anteriores e a forma em que ocorre o processo de mudança, questão essas que não cabem ser aprofundadas neste texto, certamente, o projeto arquitetônico e urbanístico, bem como a participação popular em sua elaboração, fazem diferença em uma maior satisfação das pessoas com a habitação.

3.1.3 Conjuntos habitacionais em favelas: Belo Horizonte e São Paulo

As premissas dos governos

Na produção habitacional por gestão pública, como nos casos retratados, o poder público, enquanto contratante e "cliente", determina quais premissas vão orientar o projeto arquitetônico e urbanístico. Desse modo, por mais que os projetos sejam terceirizados, o corpo técnico dos órgãos setoriais promotores dos programas de urbanização de favelas pode precisar sua qualidade, seja através da definição da forma pela qual os projetos são contratados (licitações, concursos, convites aos profissionais), seja através de discussões de projeto com os projetistas, seja pelo estabelecimento de normas e diretrizes consolidadas como parte da cultura técnica do Estado para orientar a prática. Vale ressaltar que o poder público nem sempre é o contratante direto dos projetos; comumente, gerenciadoras e construtoras o fazem, estratégia bastante utilizada para se obter uma flexibilidade na contratação de escritórios pré-determinados pelo governo, sem necessitar abrir licitação.

Particularmente na AR03 (Aglomerado Morro das Pedras/BH), os procedimentos, diretrizes e regras estipulados pela URBEL controlam sobremaneira o processo de projeto das áreas de reassentamento, no que concerne desde a definição das tipologias habitacionais à concepção dos espaços comuns. Como consequência, resta aos projetistas contratados um trabalho sem grandes possibilidades de proposição, que se limita à implantação de blocos, criação de acessos, área permeável e estacionamento. Acrescenta-se a isso, a constatação de que os projetistas ou são funcionários da própria construtora, ou por elas contratados, o que significa que o projeto é também subordinado às pressões por redução de custos e agilidade dos grandes empreiteiros. É forçoso ainda considerar que os editais de licitação de projetos executivos e obras destinam uma verba para a contratação de projetos, com a qual as empreiteiras possuem certa autonomia para escolher os escritórios a serem contratados, geralmente segundo o critério do menor custo.

Enquanto os projetos das tipologias habitacionais utilizadas pela URBEL são balizados pelos requisitos de economia e simplificação da construção, o projeto dos espaços comuns, por sua vez, é condicionado pela cultura técnica da administração, ou seja, orientações de projeto resultantes do conhecimento técnico construído ao longo da trajetória de intervenções em favelas e de produção habitacional da URBEL. Assim, foi associada a algumas soluções de projeto a ocorrência de situações denominadas como "mal uso" ou "usos indesejados", que são usos ilícitos ou de depredação dos espaços, pelos quais os moradores responsabilizam a URBEL, por ser ela a promotora dos conjuntos. Respondendo objetivamente a essa situação, a URBEL decidiu pela eliminação dos espaços em que tais usos poderiam ocorrer – os espaços

comunitários, assim como a demarcação precisa do espaço de cada condomínio, para que, desse modo, os moradores se incumbissem de zelar por seus territórios. Além disso, essas diretrizes de projetos são igualmente influenciadas pela relação de dependência que os moradores dos conjuntos habitacionais, em geral não regularizados, mantém com a URBEL, e, por essa razão, sua precaução em não criar espaços que possam lhe tornar um encargo.

Os projetos em favelas de São Paulo no período de 2005 a 2012, por sua parte, refletem a prioridade conferida pela HABI à "boa arquitetura", o que se evidencia logo na contratação dos projetos. No caso do Condomínio F (Paraisópolis/SP), a influência do poder público na qualidade do projeto arquitetônico e urbanístico pode ser notada logo na escolha do projetista, tendo como critério um trabalho passado por ele desenvolvido, uma forma, portanto, de assegurar com convicção que o produto se aproximasse do padrão desejado pela HABI. Pois bem, mas como seria, então, esse padrão de "boa arquitetura" que tanto se prezou?

Segundo o discurso propalado por arquitetos e urbanistas membros do corpo técnico da HABI no período estudado, em primeiro lugar, a "boa arquitetura" seria o oposto da arquitetura padronizada, particularmente expressa nos conjuntos derivados do Projeto Cingapura, das gestões de Maluf e Pitta (1993-2000), não obstante, hoje em dia, também se atrele aos modelos do PMCMV. A padronização foi criticada por não possibilitar a adequação do projeto ao terreno, pela homogeneização da paisagem e pela estigmatização causada a seus moradores. Assim, é corrente nesses discursos, ao se referir à boa arquitetura, inevitavelmente se fazer uma comparação com esses modelos padronizados, chegando inclusive a considerá-los "não arquitetura". A premissa do trabalho da HABI no período de 2005 a 2012, encabeçada pela superintendente de habitação popular Elisabete França, de superar o projeto padrão através da "boa arquitetura" se revelava na diretriz de contratar arquitetos "especiais", muitas vezes se vinculando à autoria uma estratégia de obtenção, de forma mais certeira, dessa qualidade almejada.

> Não exigir **boa arquitetura**, isso eu acho anormal, devia cassar o diploma, então o que acontece hoje na sociedade? (...) Minha Casa Minha Vida, não tem nada a ver com o que a gente aprende na escola, nada, zero, então o cara não está fazendo jus ao diploma (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015, grifos nossos).

> Tinha uma diretriz de contratar arquitetos que tivessem um notório conhecimento, capacitação técnica, que não trabalhasse com projeto padrão, que pudesse trabalhar com a diversidade de espaço, que analisasse o espaço pontualmente, tivesse um projeto que melhor se adequasse ao terreno (GESTOR SEHAB, entrevista em 17/04/2015).

> Hoje não dá mais pra dizer que eu não possa contar com essa autoria, com essa melhoria desse projeto dentro desses assentamentos irregulares. Você vê Paraisópolis, você vê outros locais, Heliópolis, os projetos do Katchborian, Biselli, a Renata Semin, o Piratininga, dentro de Heliópolis, Edson Elito, ou seja, eu estou reunindo já um acervo de construções que dão realmente um diferencial urbano na paisagem e na vida das pessoas que deve ser considerado sempre. Eu não devo padronizar sem necessidade, essa padronização não leva ao que eu necessito, que é uma melhoria regional, não é só uma situação, um prédio tem que estar inserido em uma situação de a melhor possível de equacionar o problema ambiental e o problema social (...). A questão da autoria ela vem para que a gente tenha a melhor arquitetura possível. (VIOLÊTA KUBRUSLY, gestora SEHAB, entrevista em 20/04/2015)

Do ponto de vista urbanístico, a boa arquitetura estaria ligada a uma capacidade do projeto de proporcionar um desenho melhor para cidade, o que se relaciona com os espaços coletivos e públicos propostos, a permeabilidade do projeto e sua forma diferencial na paisagem. Assim, o bom projeto resulta em um espaço urbano melhor do que o bairro do entorno, tanto em termos do desenho urbano, como do ponto de vista das edificações, das fachadas e da volumetria. Também se atribuiu à boa arquitetura uma maior satisfação dos usuários com o espaço concebido, uma melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, bem como uma maior autoestima dos moradores e, até, uma possibilidade de diminuir os índices de violência de um lugar.

> A **boa arquitetura** e o **bom urbanismo**, as pessoas se reconhecem na cidade, elas gostam, se **sentem enobrecidas** com receber coisas boas, a violência caiu, (...) mas não tem segredo! Nossa, você vai visitar o que a gente fez, as pessoas adoram (ELISABETE FRANÇA, superintendente de habitação popular, entrevista em 26/05/2015, grifos nossos).

> Quando você vai no Jardim Edite, no Alexandre Mackenzie, você quando for à obra do Ruy Ohtake, que aquilo pra mim dá um certo nervoso, esses com certeza, o Mackenzie, o Edite e tal, você tem um *upgrade* no **amor próprio** de estar morando em um negócio que é bonito, que faz vista, que em certa medida, assim, **é muito melhor que a vizinhança** (ANGELO FILARDO, gestor SEHAB, entrevista em 26/03/2015, grifos nossos).

> O importante é manter a qualidade dos projetos, que eu acho que eles estão inseridos na paisagem de uma outra forma, eles não estigmatizam a paisagem, que ali é Cingapura, é Cingapura, que é tudo parecido, tudo igual, aquela repetição, você sabe que os redondinhos estão ali, você sabe que o Edson Elito tem um projeto, então você vê que a qualidade da arquitetura ela está inserida e ela se apresenta como um *plus*, **como um ganho** naquele engendramento todo de ação, não é uma coisinha e nem menor (VIOLÊTA KUBRUSLY, gestora SEHAB, entrevista em 20/04/2015, grifos nossos).

Em relação aos custos dessa "boa arquitetura", tornou-se possível, graças a uma maior liberdade de gastos inerente ao pressuposto que, na produção habitacional em favelas daquele

período, em geral, os projetos fossem financiados com recursos próprios da prefeitura, não sendo, portanto, submetidos às exigências dos programas de financiamento externos. De acordo com os gestores, o custo maior da "boa arquitetura", além dos efeitos citados acima para a cidade e para o usuário, também foi compensado por uma área maior dos espaços da habitação e, como consequência, a potencialização de seu valor de uso.

> Você entrar no Jardim Edite e entrar em um Cingapura, você vai perceber o nível de conforto de morar em um e de morar em outro, e é bobaginha de área a mais, que faz uma diferença enorme, isso é uma lição aprendida (...) Eu mudei muito minha visão de custo a partir de um raciocínio qualitativo e muito simples, a construção é 18 meses da vida do ambiente construído, o uso ele é de 200 anos pra frente, então é, do ponto de vista de custo, é absurdo você sacrificar qualquer utilidade do espaço sobre a justificativa de economizar na sua construção (...) se a prefeitura resolveu que ela podia gastar a mais, que bom que ela melhorou a qualidade e tamanho, a linguagem... esse negócio então o valor do desenho é uma coisa que foi recuperada no período de 2005 a 2012 (ANGELO FILARDO, gestor SEHAB, entrevista em 26/03/2015).

Em suma, a "boa arquitetura" estaria intrinsecamente associada a uma forma e um desenho urbano únicos, resultantes de um enfoque do projeto no uso e na relação com a cidade, mas também em valores estéticos que claramente se contrapusessem à repetição e homogeneidade dos Conjuntos Cingapura. Logicamente, se a diretriz era que o projeto não fosse padronizado, era dada considerável liberdade de proposição aos arquitetos e urbanistas contratados pela HABI.

Legislação

Além das diretrizes de projeto firmadas pelo contratante – o poder público, a legislação municipal é outro fator determinante na concepção dos projetos de habitação popular, sendo que, nas duas cidades estudadas, há diferenças fundamentais nesse aspecto, principalmente no que diz respeito aos espaços comunitários, estacionamento e altura dos edifícios. Em São Paulo, os decretos específicos de HIS (44.667/04, 45.127/04, 47.702/06) estabelecem a obrigatoriedade de previsão de espaços para uso comunitário nos conjuntos habitacionais populares. Nesse sentido, em conjuntos verticais com até 5 pavimentos, é exigida a destinação de 10% da área do lote para espaço descoberto de uso comunitário e de lazer, e 20% naqueles com mais de 5 pavimentos, além de, nesses dois casos, ser necessária também a reserva de área coberta para o uso comunitário, correspondente a 0,50m² por unidade habitacional, com área mínima de 20m².

Em Belo Horizonte, na época de viabilização da AR03, sequer eram instituídos os parâmetros construtivos para conjuntos de reassentamento nas ZEIS-1, definidos somente em 2010, pela Lei Nº 9.959, que estabeleceu que as áreas de reassentamento com mais de mil metros quadrados devem seguir os parâmetros de ocupação de AEIS 1. Em concordância com as diretrizes de projeto da URBEL, e acredita-se que inclusive por influência dela, essa legislação não estabelece a necessidade de reserva de área para o uso comunitário nos projetos habitacionais. Em compensação, tal instrumento normativo determina um mínimo de vagas de estacionamento para os conjuntos de HIS, que corresponde a um terço do total de UH, o que se contrapõe aos decretos de HIS de São Paulo, que não estabelecem a obrigatoriedade do estacionamento, definindo o máximo de uma vaga de garagem por UH. Portanto, podemos afirmar que, na legislação urbanística de Belo Horizonte, as vagas de estacionamento são priorizadas em detrimento dos espaços de lazer e convívio nos conjuntos habitacionais populares.

A legislação urbanística de Belo Horizonte também é limitada no que concerne aos projetos das tipologias habitacionais, considerando que não permite em áreas de reassentamento a implantação de edificações com mais de 5 pavimentos (Lei 9959/2010). Assim, mesmo diante do relevo acidentado da cidade e da escassez de terra desocupada, principalmente nas favelas, a implantação de blocos com mais de 5 pavimentos com acesso em nível intermediário, como no Condomínio F, enquanto solução que possibilita maior adequação ao terreno e a permanência de um maior número de famílias na favela, é inviabilizada. Nesse contexto, a gestora do URBEL reconhece tal limitação da legislação e indica que o corpo técnico está revendo essa questão.

> Então a gente acaba estabelecendo algumas diretrizes, alguns normativos, alguns dispositivos legais que me travam em termos de concepção arquitetônica (...) Essa questão dos cinco pavimentos é uma que a gente está revendo, tirando como regra, como diretriz (...) então a gente avaliou que era uma limitação, que não é adequada e colocou as possibilidades agora de fazer, inclusive, sem elevador, porque pode ter acesso intermediário. Então a gente acaba se amarrando, mas a gente precisa de fato estabelecer um critério, aplicá-lo, verificar que ele não é adequado, a partir daí você rever o processo, né, e utilizar referências de outros municípios que estão fazendo de forma diferente, eu acho que Rio e São Paulo têm uma produção grande de urbanização de favela, até pela própria atuação do estado, que a gente não tem aqui (GESTOR URBEL 1, entrevista em 29/04/2015).

Não podemos deixar de reconhecer os aspectos positivos das diretrizes de projetos habitacionais construídas pela URBEL, em certa medida também incorporadas à legislação

municipal, de criar condomínios menores, sem áreas de lazer exclusivas, que facilitam a sua gestão pelos moradores – uma população socialmente muito vulnerável. O estacionamento, apesar de a favela em que se insere a AR03 ser bem servida por transporte público, pudemos constatar que é, de fato, uma demanda dos moradores, o que pode justificar sua obrigatoriedade na lei, embora tal resolução ainda seja questionável. No entanto, a ausência do imperativo de prever espaços comunitários nos projetos permanece como um empecilho a sua maior adequação às necessidades dos moradores, considerando a importância dessas áreas, não apenas por complementarem o uso da unidade habitacional, que tem sua área muito reduzida, mas por serem espaços que propiciam o convívio e o lazer dos moradores.

A participação popular

No que toca à participação dos moradores no projeto, podemos considerar que absolutamente não foi um condicionante dos projetos em nenhum dos conjuntos analisados. Especificamente no Condomínio F, os moradores foram consultados, mas a possibilidade real de interferir nas decisões do projeto não existiu; tal fato repercute em um questionamento pelos moradores das soluções arquitetônicas e, especialmente na AR03, em uma grande falta de correspondência entre as suas necessidades e o projeto arquitetônico e urbanístico. É notório que a discussão de projeto com os moradores na produção habitacional inserida no contexto dessas grandes intervenções em favelas, geralmente, não seja uma prioridade, muito em razão das pressões por agilidade que podem vir de diversos agentes, mas principalmente das grandes construtoras, e da própria necessidade de reassentar imediatamente um grande número de famílias. Nessas condições, a equipe de técnicos sociais assume um papel fundamental de intermediadores entre os técnicos do espaço (arquitetos e engenheiros) e os moradores, com o objetivo de assegurar a aceitação e a apropriação das propostas arquitetônicas e urbanísticas.

O projeto arquitetônico e urbanístico

Quanto ao projeto arquitetônico e urbanístico, podemos observar que, como parte das intervenções de urbanização de Paraisópolis e do Aglomerado Morro das Pedras, se recorre à repetição de tipologias habitacionais de reassentamento, o que tem por pressuposto tanto a necessidade de simplificar a produção, como o propósito de criar uma linguagem comum para os conjuntos de reassentamento em uma favela. Notadamente no projeto de Paraisópolis, a homogeneidade resultante da padronização não estaria de acordo com a enunciação da "boa arquitetura"; assim, mesmo com a utilização de tipologias padronizadas, foram realizadas variações significativas – de articulação, de disposição, de implantação e de cores, que

proporcionaram uma identidade para cada conjunto. Essa arquitetura nos permite entrever possibilidades de implementar a padronização, de forma a alcançar uma maior escala da produção de habitação popular, mas com qualidade arquitetônica e urbanística, entendida como uma maior adequação do projeto ao terreno e às variadas possibilidades de uso pelo morador. Nesse contexto, é necessário ainda observar que a "cor" das fachadas é sempre um recurso muito valorizado em conjuntos habitacionais verticalizados padronizados, em compensação à ausência de um diferencial, que o projeto arquitetônico não pôde prover, e como uma necessidade de romper com a monotonia tão criticada dos conjuntos habitacionais populares.

Figura 56 – Condomínios Paraisópolis – Elitos Arquitetos Associados
Fonte: Fabio Knoll, s/d.

Nesse momento, seria oportuno indagar quais são os resultados da "boa arquitetura" revelados no Condomínio F?

Em conformidade com o discurso dos técnicos da HABI, o diferencial que a "boa arquitetura" proporciona, constatado no Condomínio F, sobressai, em primeira análise, na adequação das tipologias verticalizadas ao formato do terreno e às diferenças de nível das ruas que o delimitam. É igualmente notável a qualidade dos espaços coletivos – equipados, generosos e que possibilitam usos diversificados pelos moradores. Além do mais, podemos apontar as qualidades do projeto da unidade habitacional, com um substancial aumento da área em relação aos modelos padronizados, e que denotam claramente princípios de conforto ambiental e flexibilidade; somente para ilustrar, o apartamento de dois quartos do Condomínio F é maior, e com folga, que o de três quartos da AR03. É necessário considerar, igualmente, que a flexibilidade facultada à unidade habitacional incorpora a ideia de

arquitetura como processo aberto, que pode se adequar às mudanças de necessidades de seus usuários ao longo do tempo; embora, na prática, trata-se de uma flexibilidade ainda muito rígida, com paredes de difícil modificação. Além disso, a flexibilidade implementada demonstra que pequenas alterações no projeto da unidade habitacional, como uma parede da cozinha que pode ser alterada, já seriam suficientes para proporcionar maior adequação dos espaços ao uso pelos moradores.

Os resultados da "boa arquitetura", desse modo, ocasionam, com efeito, uma maior satisfação dos moradores com os espaços propostos pelo projeto arquitetônico e urbanístico. Todavia, além do campo da estética, com a apreensão da linguagem arquitetônica diferenciada na paisagem, é bastante questionável até que ponto o Condomínio F conforma-se como um espaço melhor para a cidade, visto que se trata de um território segregado na favela, que exclui a maioria dos moradores dos privilégios da "boa arquitetura". Fenômeno semelhante pode ser verificado, inclusive, nos projetos da HABI que envolveram intenções claras de promover uma maior integração urbana do conjunto habitacional com os bairros do entorno. Por exemplo, no Conjunto Habitacional Heliópolis Gleba G, a proposta arquitetônica do escritório Biselli + Katchborian Arquitetos compreende um pórtico e um grande pátio que tinha a pretensão de criar uma conexão entre a cidade formal e a favela de Heliópolis[84]. No entanto, tal intenção foi inviabilizada pela instalação de cercas em torno de todo o condomínio pelos moradores, o que pode ser interpretado por uma incorporação do pensamento de classe média pela população de baixa renda, mas também por uma necessidade de delimitar o espaço para facilitar sua gestão, conservação e até segurança, ou mesmo, evitar a sua ocupação por novas moradias.

[84] Informação fundamentada em visita ao conjunto mencionado na ocasião do 3º CIHEL - Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono: Habitação: Urbanismo, Cultura e Ecologia dos Lugares, em São Paulo, 10/09/2015, acompanhada pelo arquiteto Artur Katchborian.

Figura 57 – Conjunto Habitacional Heliópolis Gleba G – Biselli + Katchborian Arquitetos Associados
Fonte: http://www.archdaily.com.br/br/625377/sehab-heliopolis-biselli-katchborian-arquitetos/53e83cd3c07a80388e0000b7-heliopolis-social-housing-biselli-katchborian-arquitetos-photo, acesso em 15.02.2016

Enquanto nos projetos da HABI a preocupação com o uso dos espaços é primordial, os conjuntos da URBEL são balizados pela preocupação com o "mau uso". Desse modo, sem previsão de espaços comunitários e moldados pela objetividade econômica das construtoras e da própria URBEL, os projetos das ARs expõem uma redução do espaço de morar ao mínimo – mínimo de área da unidade habitacional, mínimo de possibilidades de uso dos espaços internos e externos dos blocos habitacionais, mínimo de qualidade construtiva. No entanto, contraditoriamente, o espaço concebido sob a lógica econômica da construtora mostra-se talvez um espaço urbano mais permeável e integrado ao entorno do conjunto do que o Condomínio F, resultante da "boa arquitetura".

Acesso à cidade/ Inserção Urbana

No âmbito dos programas de urbanização de favelas, é importante atinar, em ambos os casos analisados, para a efetivação da diretriz de reassentar os moradores removidos na própria área da favela. Assim, em Paraisópolis, foi criado um conjunto de mecanismos jurídicos para alavancar terrenos no interior e nas áreas lindeiras do assentamento. No Aglomerado Morro das Pedras, por sua vez, a AR03 estava prevista no plano de urbanização (PGE), porém, no momento de sua execução, estava parcialmente ocupada, o que, paradoxalmente, implicou na remoção de um número considerável de domicílios para a construção do conjunto.

Tanto na AR03, como no Condomínio F, os moradores têm acesso facilitado a equipamentos, comércio, serviços e transporte público, o que denota ora uma condição de boa inserção urbana da própria favela, ora uma condição advinda das obras de urbanização. As favelas, por mais que, em grande número, se originem em terrenos desprezados pelo mercado imobiliário formal, ao longo do tempo, a valorização das regiões de seu entorno e as melhorias

implantadas por reivindicação de seus moradores ou por eles próprios as tornam áreas privilegiadas em termos de acesso à cidade.

Ainda uma consideração

Por fim, vale tecer um comentário sobre o fato de que a intensificação da diversificação de projetos de HIS em favelas de São Paulo no período de 2005 a 2012 tenha sido fruto de vontade política, atribuída à personalidade de Elisabete França, superintendente de habitação popular, em primeiro escalão, e ao corpo técnico de arquitetos e urbanistas da HABI. Essa experiência demonstra que a produção habitacional para a população de baixa renda por ser pública, em grande parte financiada com recursos municipais, pode assumir outros significados além do econômico, de acumulação de capital, e político, de atender quantitativamente à demanda. Desse modo, reconhecemos que se deu importante momento de investigação projetual sobre a temática da habitação de interesse social, com o desenvolvimento de projetos contextualizados, com soluções projetuais inovadoras e que resultou em uma variedade de tipologias, escalas e repertórios. Em Belo Horizonte, em oposição, a produção habitacional pública pouco se diferencia de uma produção promovida pelo agente privado segundo interesses comerciais, com o prevalecimento de premissas econômicas na elaboração dos projetos. A propósito, entendemos que o problema não está na padronização, mas em seu emprego apenas como mais um mecanismo para ampliar a acumulação de capital e concentração de renda no setor privado, portanto, desvinculada de qualidade arquitetônica, urbanística e construtiva.

3.2 Conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida

3.2.1 Conjunto Teotônio Vilela II – Piracicaba

Promoção:	Programa Minha Casa Minha Vida – MCidades, CAIXA, COHAB-SP
Localização	Rua Flor da Madrugada, nº 203, Conjunto Promorar Sapopemba. Subprefeitura Sapopemba, Zona Leste.
Data do projeto - data de entrega aos moradores	11/12/2009 – 30/05/2012
Projeto arquitetônico (autores)	Pentarco Engenharia e Arquitetura Luiz Augusto Martins – Responsável Técnico
Obra	Menin Engenharia
Nº unidades habitacionais (UH)/tipologia/área útil	180 UHs com área líquida de 37m², 6 UHs adaptadas.
Programa da área comum	Salão de festas, *playground*, 61 vagas de estacionamento, guarita.

3.2.1.1 Processo de Implantação: Conjunto Piracicaba

O Conjunto Teotônio Vilela II – Piracicaba, assim denominado pela COHAB-SP, mas chamado pelos moradores de Condomínio Residencial Piracicaba, está entre os primeiros empreendimentos entregues pelo PMCMV/FAR no Município de São Paulo, sendo resultante da parceria entre COHAB-SP, Construtora Menin e CAIXA. O Conjunto Piracicaba, juntamente com o conjunto contíguo – o São Roque, foi implantado em área remanescente do Conjunto Habitacional Teotônio Vilela, na Zona Leste, um dos maiores empreendimentos promovidos pelo sistema SFH/BNH/COHAB-SP no município, concluído no início da década de 1980.

O processo de implantação dos conjuntos Piracicaba e São Roque iniciou-se em 2002, quando, mediante chamamento público, a construtora Menin Engenharia recebeu a mencionada área da COHAB-SP para o desenvolvimento de um empreendimento de habitação de interesse social. Tal construtora contratou a empresa Pentarco Engenharia e Arquitetura, que já lhe prestava serviços de projetista, para elaborar o projeto arquitetônico, o qual foi apresentado à CAIXA, que, a seu turno, aprovou o enquadramento nas regras do PAR. Posteriormente, o projeto foi aprovado na PMSP em 2006, com o desdobro dos lotes, correspondentes aos dois conjuntos. Essa divisão em Conjunto Piracicaba, com 180 UH, e São Roque, com 300 UH, segundo o engenheiro civil que elaborou o projeto, Luiz Augusto Oliveira Martins, ocorreu em função do limite de UHs por empreendimento estabelecido pelo PAR: "*Os dois, que era um terreno só, você tem um limite de número de unidades do Programa, a gente fez os dois conjuntos*" (LUIZ A. O. MARTINS, engenheiro civil,

entrevista em 27/08/2015)[85]. Na realidade, o PAR possibilitava empreendimentos com até 500 UH, mas recomendava como ideal o máximo de 160 UH, enquanto a legislação municipal vigente àquela época que, de fato, regulava o porte dos conjuntos de HIS ao máximo de 300 UH (Decreto 45.127/2004).

Supostamente em razão da insuficiência de recursos financeiros, o Conjunto Piracicaba só pôde ser viabilizado em 2009, com o lançamento do PMCMV, quando a proposta foi apresentada novamente para a análise da CAIXA, derivando em algumas alterações do projeto e em sua contratação em 11 de dezembro de 2009. As obras duraram cerca de 21 meses, levando mais seis para a retirada do habite-se e conexão à rede elétrica, sendo entregue aos moradores, por fim, no final de maio de 2012. O Conjunto Piracicaba foi promovido na primeira fase do PMCMV por meio de contratação de R$ 52 mil por unidade habitacional, que era o teto financiável pelo FAR na RMSP na Fase 1. No valor total do empreendimento, houve ainda custos não incidentes sobre o valor da unidade, correspondente à extensão da rede de água pela Sabesp[86].

Em conformidade com o depoimento do engenheiro, não houve envolvimento da COHAB-SP no projeto: "*nessa época não tinha nenhum envolvimento da COHAB, nenhum, zero"* (LUIZ A. O. MARTINS, engenheiro civil, entrevista em 27/08/2015), e o da PMSP, particularmente o setor de aprovação – APROV/SEHAB, foi no sentido de verificar o atendimento à legislação municipal, sendo que as discussões de projeto ocorreram de forma mais intensa com a CAIXA. O projeto inicialmente foi elaborado segundo os parâmetros do PAR, mas foi revisto para se adequar às especificações do PMCMV1, considerando as exigências de ambos os programas muito parecidas.

Quadro 6 – Exigências PAR e PMCMV (Fase 1) para empreendimentos de apartamentos

Projetos	PAR (Região Sudeste do país)[87]	PMCMV 1
Área útil privativa	34m²	37m²
N° de unidades	Empreendimentos de até 500 unidades habitacionais por módulo; recomenda-se até 160 unidades.	Módulos de até 500 unidades; condomínios fracionados em até 250 unidades.

Fonte: Elaborado a partir de BONATES, 2008 e CAIXA, 2012

[85] Informações fundamentadas em análise de material consultado na GIHAB/CAIXA-SP, em 04/09/2015, e em entrevista com o engenheiro civil Luiz Augusto Oliveira Martins, em 27/08/2015.
[86] Informações fundamentadas em materiais consultados na GIHAB/CAIXA-SP, em 04/09/2015.
[87] Não foi possível encontrar as especificações mínimas do PAR no site da CAIXA e do MCIDADES; supomos que não estão mais disponíveis em razão de, atualmente, estarem em vigência as determinações do PMCMV2; por essa razão, utilizamos como referência o trabalho de Bonates (2008).

A demanda foi definida pela COHAB-SP, formada por famílias provenientes de diversas regiões e tipos de moradia (favelas, cortiços, loteamentos irregulares, ocupações organizadas) de São Paulo, sejam sorteadas do cadastro do programa, sejam reassentadas. É importante observar que uma parte da demanda do conjunto foi definida por meio de parceria entre COHAB-SP e SEHAB, no que se refere a 46 famílias removidas em função das intervenções do projeto Parque Várzeas do Tietê[88]. Para o subsíndico do Conjunto Piracicaba, Éden Greenfield[89], e, provavelmente, também para os demais moradores, a casa própria já era há muito tempo aguardada, e a sua conquista, através do PMCMV, representou um momento de grande euforia.

> Eu moro aqui através da minha esposa, é ela que ganhou né, eu não sou do Estado de São Paulo, mas eu desde que a conheci, ela já aguardava na fila para ganhar esse apartamento, essa unidade. Então ela participou de várias reuniões sociais, de movimentos sociais, de luta por moradia, etc., e fez o cadastro, como todo mundo deve fazer (...) e a gente ficou aí no aguardo, ficou esperando, e, de repente, chamaram, como tu ganhar um prêmio na loteria (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

Segundo o subsíndico, o trabalho técnico social ocorreu principalmente através de reuniões na fase de pré-morar com equipe da CAIXA, o que incluiu a visita dos moradores ao conjunto para conhecer os apartamentos. O trabalho de pós-morar, porém, foi considerado insuficiente, se restringindo a duas audiências. A grande diferença na origem dos moradores do Conjunto Piracicaba, tanto de localidade, como de formas de morar, é apontada como uma das causas das dificuldades em superar os problemas de gestão do condomínio e de convivência.

> Aí veio a outra parte, que foi o conflito de mudança de localidade, mudança de região, de geografia territorial, tipo, muita gente veio de um determinado local, de uma determinada situação de convívio, alagamentos e etc., e outras pessoas vieram de outros tipos de periferia, e outras vieram de outros tipos de moradia, então, tipo assim, que nem eu, nós, nós viemos de um cortiço, de uma pensão, eu e minha esposa, tem gente que veio de invasão, de ocupação, tem gente que veio de desastre, e isso dificulta, até hoje dificulta é o convívio, a relação interna das discussões coletivas, no caso as reuniões de condomínio é um desastre, agora que está retomando está começando a melhorar um pouco, mas falta pouco desse conceito, dessa concepção e entendimento por parte de muitos moradores de o que que é morar em um condomínio, quais as necessidades que um condomínio tem, quais as regras que um condomínio tem, porque ao mesmo tempo que o pátio é meu como um morador, é do meu vizinho também, então eu acho que falta muito isso aqui (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista 28/08/2015).

---

[88] Informação baseada em tabela da produção habitacional COHAB/SEHAB no período de 2005 a 2012, ver SÃO PAULO, 2012, p.104. Disponível em: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/2012/pmh_vol1_port/index.html, acesso em 06/02/2016.

[89] Entrevista concedida à autora pelo subsíndico do Condomínio Piracicaba, Éden Greenfield, em 28 de agosto de 2015.

3.2.1.3 O projeto arquitetônico e urbanístico do Conjunto Piracicaba

De acordo com o engenheiro Luiz A. O. Martins, contratado como projetista pela construtora Menin Engenharia, o projeto do Conjunto Piracicaba, a princípio, foi elaborado conforme os parâmetros do PAR e da legislação municipal, especificamente aquela relacionada à produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS) em ZEIS1. Como o terreno foi cedido pela COHAB-SP, não houve a determinação de adensar ao máximo, mas de seguir uma diretriz de implantar o número de unidades pré-estabelecido evitando ocupar as partes do terreno que eram muito íngremes, com o intuito de não encarecer a obra.

> A gente fez, estava dentro da legislação, adequando ao terreno tá, tinha parte desse terreno que era muito íngreme, então não foi feito nenhum esforço para ocupá-la, viabilizou o número de unidades propostas e tocou. Por o terreno ser dado, na proposta inicial, não tem que adensar para não encarecer, faz o máximo que tem sem envolver problema de infraestrutura, que é muro de arrimo, grandes aterros, enfim (LUIZ A. O. MARTINS, engenheiro civil, entrevista em 27/08/2015).

Tanto o Conjunto Piracicaba, quanto o São Roque, foram implantados em níveis muito acima das ruas Flor da Madrugada e Giovanni Nasco, que os delimitam. Particularmente no Conjunto Piracicaba, o limite com a Rua Flor da Madrugada é marcado por muros de arrimo em blocos de concreto, associados a muros de divisa e taludes, que, em algumas partes, contém bananeiras e outras árvores mantidas do terreno original. Nessas condições, o condomínio ainda aumentou a altura dos muros de divisa em detrimento das pessoas pularem frequentemente da rua para dentro do conjunto, conforme relato do subsíndico. Assim, conformam-se barreiras que isolam o Conjunto Piracicaba do entorno urbano, sendo até mesmo a interação visual bastante restrita, configurando-se como mais um entrave junto aos outros grandes conjuntos habitacionais do entorno, que empobrecem o desenho urbano, já muito carente de espaços públicos, diversidade de usos e permeabilidade[90].

[90] As considerações foram elaboradas com base em duas visitas de campo que ocorreram nos dias 28 de agosto e 11 de setembro de 2015.

Figura 58 – Rua Flor da Madrugada, muro do Conjunto Piracicaba à esquerda
Fonte: Autora, 28.08.2015

O programa do Conjunto compreende 180 unidades habitacionais, distribuídas em 9 blocos, estacionamento, salão de festas, *playground* e áreas de apoio, como guarita, lixeira, centros de medição em cada bloco, reservatório elevado de água e abrigos de gás individuais. Considerando que o terreno tem formato alongado e caimento suave no sentido longitudinal a partir da divisa com o Condomínio São Roque, os blocos foram implantados em paralelo com desnível entre um e outro de zero a um metro, de acordo com o projeto, formando platôs conectados por muros de arrimo ou taludes. No centro do terreno, foi implantado o estacionamento, criando um pátio com acesso para o salão de festas e *playground*, e de onde partem a rampa que liga à entrada do condomínio e os caminhos de pedestres que levam aos blocos.

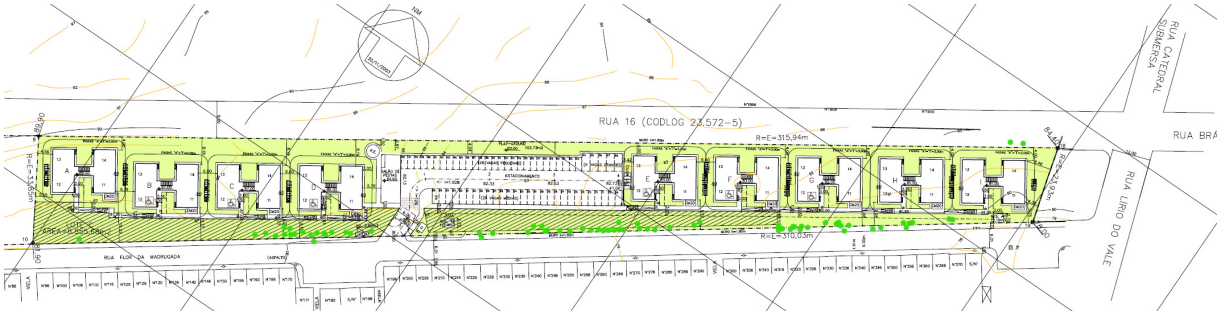


Figura 59 – Planta de implantação
Fonte: ACERVO LUIZ AUGUSTO OLIVEIRA MARTINS, 2015

Os *espaços de uso comunitário* previstos no projeto são o salão de festas e o *playground*, em consonância com as exigências de equipamentos de lazer e comunitários do PMCMV e da legislação municipal. O salão é coberto e vedado lateralmente, contendo instalações de apoio

correspondentes a uma copa/cozinha, três banheiros, sendo um adaptado, e um pequeno espaço para churrasqueira, que os moradores transformaram em depósito. De acordo com Éden Greenfield, o salão de festas tem tamanho adequado para comportar as festas e reuniões do condomínio, sendo bastante utilizado. O *playground*, por sua vez, foi implantado sobre um canteiro gramado atrás do estacionamento, sem diferenciação de piso e com acesso unicamente através das vagas de automóvel. Composto por quatro brinquedos de ferro, todos estavam enferrujados e degradados na circunstância da pesquisa de campo, tornando esse espaço inutilizável: "*hoje tem que ser de madeira ou plástico, de fato, se você for ali e tirar uma foto do escorredor, tu vai te apavorar, ele está todo lascado e enferrujando, então uma criança corre o risco de pegar um tétano, alguma coisa ali"* (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015). Essa situação demonstra que, mesmo a legislação determinando a implantação dos espaços de uso comunitário nos conjuntos de HIS, ela não é, por si só, capaz de assegurar o mínimo de qualidade a eles. Diante da carência de espaços de lazer no conjunto, as crianças brincam nos caminhos de pedestre que ligam ao acesso dos prédios, entrando em conflito com os fluxos de adultos e idosos que circulam nesses locais.

Figura 60 – *Playground*
Fonte: Autora, 11.09.2015

Figura 61– Salão de festas
Fonte: Autora, 28.08.2015

Figura 62 – Caminhos
Fonte: Autora, 28.08.2015

Em se tratando do *estacionamento*, o projeto de implantação indicava 61 vagas para automóvel e 5 para motos, mesmo não sendo, na época de sua viabilização, uma exigência da legislação municipal, tampouco do PMCMV. Segundo Éden Greenfield, concretamente, existem apenas 52 vagas no conjunto, significando ou que foram implantadas menos vagas do que o projeto previa, ou que as vagas do projeto eram muito pequenas, o que levou à redefinição das vagas pelos moradores. Ainda de acordo com este morador, o número de vagas de estacionamento é insuficiente, já que o condomínio contava com cerca de 100 carros, que ocupavam as vagas por ordem de chegada.

> Então fizesse nenhuma vaga para ninguém e mais dois blocos de apartamentos aqui dentro, não daria essa confusão que está dando (...), mas eu acho também que foi mal projetado nesse sentido. Ah, não prioriza, por que fez então? Sabe? Se tu não prioriza, se tu não quer que a pessoa tenha aquilo, então tu não vai dar uma brecha para ela ter, tu não vai dar uma oportunidade de ela ter, então eu acho que foi um erro aí (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

A legislação municipal vigente à época do projeto, correspondente ao Decreto 44.667/2004 e suas alterações, não exigia um número mínimo de vagas de estacionamento para os EHIS, apenas colocava o máximo de uma vaga por UH, e o PMCMV, a seu turno, determinava apenas que fosse seguida a legislação municipal. De acordo com arquitetas da COHAB-SP, apenas nos chamamentos públicos mais recentes do PMCMV, foi colocada a obrigatoriedade da implantação de vagas na proporção uma para cada três UHs, por ser esse um parâmetro do Programa Casa Paulista, do governo do estado, que complementa com R$ 20 mil o teto financiado por UH pelo FAR no município.

> A legislação não exige, ela coloca como o máximo uma vaga por unidade, mas ele não coloca o mínimo para conjuntos de HIS e HMP (Habitação de Mercado Popular), que aí é uma coisa "ah, pobre não pode ter carro", não é isso que a gente está querendo dizer, pobre pode ter carro, só acho que a vaga do automóvel não deve ser subsidiada pelo poder público, com uma política de transporte público, não cabe ao poder público ficar incentivando o uso do automóvel, essa que é a lógica por trás (GESTOR COHAB-SP, entrevista em 17/04/2015).

O *bloco habitacional* utilizado no projeto representa tipologia desenvolvida pelo engenheiro Luiz Augusto Oliveira Martins para outro empreendimento do PAR, que a CAIXA já tinha analisado e aprovado, constituída de H duplo com cinco pavimentos. De acordo com Luiz A. O. Martins, na viabilização do projeto do Conjunto Piracicaba, entretanto, foi necessário modificá-la, já que a CAIXA passou a não mais aceitar o poço central, que prejudica sobremaneira as condições de iluminação, ventilação e insolação naturais nos pavimentos inferiores, levando ao posicionamento dos blocos H em paralelo. A tipologia H possibilita economia nas áreas de circulação comuns, já que essas servem a quatro unidades habitacionais em cada pavimento, além de viabilizar que três fachadas das unidades habitacionais possam receber aberturas para o exterior. Sobre os blocos, é interessante observar o ponto de vista do subsíndico, que coloca em xeque a problematizarão em torno da estética das tipologias padronizadas dos conjuntos do PMCMV, demonstrando que, provavelmente, esse seja um problema somente para a categoria profissional da arquitetura e urbanismo: "*Os apartamentos em si, esse modelo de bloco, de prédio, eu achei bacana,*

bonito esteticamente, bem mais moderno comparado aos demais da redondeza" (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista 28/08/2015).

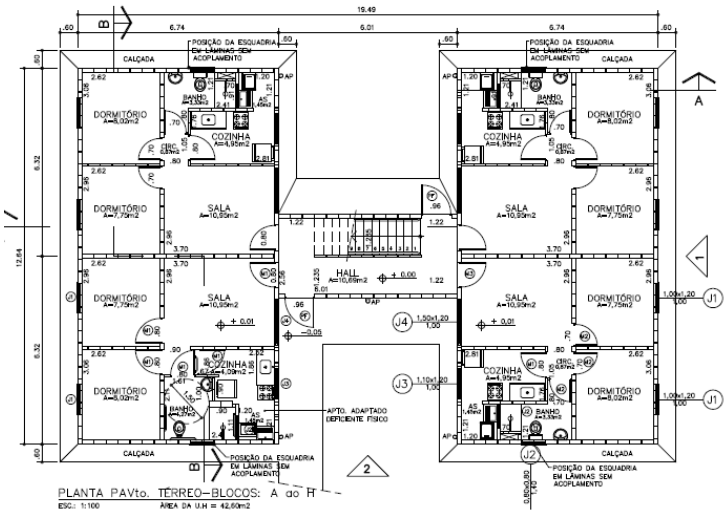


Figura 63 – Planta do pavimento térreo do bloco habitacional
Fonte: ACERVO LUIZ AUGUSTO OLIVEIRA MARTINS, 2015

O projeto das *unidades* manifesta a utilização, com precisão, das especificações mínimas do PMCMV1. Dessa forma, a planta em formato quadrangular tem aproximadamente 42m² de área bruta e 37 m² de área útil, composta por dois dormitórios, sala, cozinha, área de serviço e banheiro. A tentativa de racionalização das áreas se expressa na circulação mínima e na área molhada concentrada, com a utilização de *shaft* para a passagem das tubulações hidráulicas. O tamanho do apartamento é tido como insuficiente para muitas famílias no condomínio, que chegam a comportar até dezoito pessoas em uma única unidade habitacional, e, em relação aos cômodos, a principal queixa refere-se ao espaço reduzido da cozinha e área de serviço[91]. É nos apartamentos, também, que muitos moradores desenvolvem atividades econômicas, como serviços de beleza, comércio de salgados, geladinho, trufas, etc., divulgados por meio de cartazes colados nos *halls*, embora a convenção da CAIXA não permita comércio dentro do condomínio.

[91] Afirmação fundamentada em conteúdo de entrevista com Éden Greenfield, em 28/08/2015.

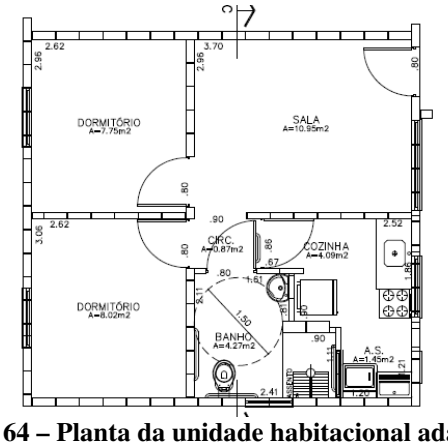


Figura 64 – Planta da unidade habitacional adaptada
Fonte: ACERVO LUIZ AUGUSTO OLIVEIRA MARTINS, 2015

No quesito *acessibilidade universal*, foi utilizado o parâmetro da legislação municipal (Decreto 44.667/2004) de reservar 3% do total de unidades à população portadora de deficiência física, o que corresponde a seis unidades adaptadas em conformidade com a NBR 9050, localizadas cada uma no térreo de blocos diferentes. As unidades adaptadas se diferenciam pela largura das portas – todas com 80 cm, pelo banheiro maior, diminuindo a área da cozinha, para possibilitar o giro do cadeirante, e a instalação de barras de apoio e bacia sanitária suspensa. No entanto, como observado pelo subsíndico, não há rota acessível ligando os blocos às áreas comuns, tampouco ao acesso do condomínio. Foi verificado também que alguns blocos ficaram muito distantes da entrada do conjunto e da lixeira, o que subordina os moradores a longos trajetos internamente.

> Faltam detalhes aqui, na minha opinião, para um empreendimento que diz ter apartamentos que dizem todos os blocos ter pelo menos uma unidade adaptada, se tu caminhar pelo pátio, tu vai perceber rampas, inclinações, que não há um corrimão, ou escada para colocar o lixo na lixeira, não tem um corrimão, uma pessoa com problema de locomoção vai ter problemas de subir ou descer escadas para jogar o próprio lixo, então esses detalhezinhos que eu particularmente observo e achei que foi um erro assim por parte deles, ou um esquecimento, sei lá (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

Figura 65 – Rotas inacessíveis
Fonte: Autora, 28.08.2015

Figura 66 – Acesso à lixeira
Fonte: Autora, 11.09.2015

Em termos de *conforto ambiental*, como as unidades são dispostas de forma espelhada, há unidades prejudicadas pela insolação excessiva ou insuficiente. Ademais, os blocos H dispostos em paralelo pressupõem que as janelas dos apartamentos se voltem, na maioria dos casos, umas para as outras, o que prejudica as condições de privacidade e de ventilação natural nos ambientes internos. A utilização de janelas com venezianas nos quartos, ao menos, possibilita aos usuários um maior controle sobre essas condições, inclusive de iluminação natural. A questão da ausência de privacidade foi levantada por Éden Greenfield como um aspecto negativo do projeto, tanto em virtude da falta de isolamento acústico, como da disposição dos blocos, conforme abordado acima.

> É ruim, sabe por quê? Os dois quartos do meu (apartamento) dá de frente para os dois quartos do penúltimo andar do vizinho, então o último andar consegue enxergar para dentro da minha casa, sabe, são desnivelados (...). Então nesse sentido assim é desconfortável, e a questão do ruído, tu escuta, não tem como não escutar (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

Figura 67 – Blocos paralelos
FONTE: Autora, 28/08/2015

No que toca especificamente aos *materiais construtivos*, os apartamentos foram entregues com piso cimentado, sendo assentada cerâmica somente no banheiro, área de serviço e cozinha, em conformidade com especificações mínimas do PMCMV1. A partir de 2011, a determinação do governo federal de que os apartamentos do PMCMV deveriam ter piso também nas áreas secas e nas circulações do prédio fez com que a CAIXA financiasse o aditivo no contrato para instalar o piso laminado nos apartamentos que ainda tinham colocado por conta própria (aproximadamente 25%) e de cerâmica no *hall* da escadaria, apesar de as

escadas permaneceram sem revestimentos[92]. O sistema construtivo, de forma convencional, é de alvenaria armada. O subsíndico considera os problemas construtivos enfrentados pelo condomínio pequenos, ressaltando que a CAIXA, através do serviço de ouvidoria, e a Construtora Menin Engenharia têm os amparado de forma eficaz nesse sentido: "*então, nesse ponto assim eles consertam, se aparece alguma coisa, eles consertam"* (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista 28/08/2015).

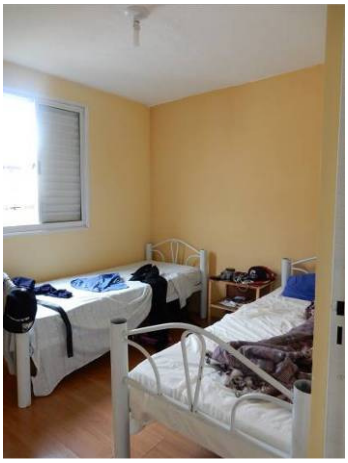


Figura 68 – Quarto
Fonte: Autora, 11.09.2015

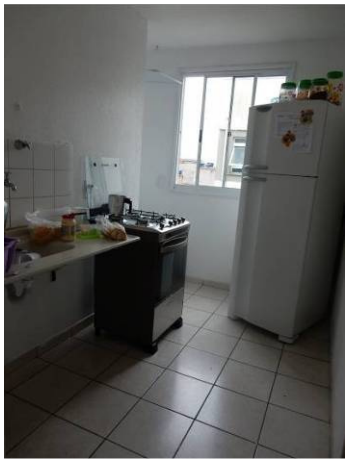


Figura 69 – Cozinha
Fonte: Autora, 11.09.2015

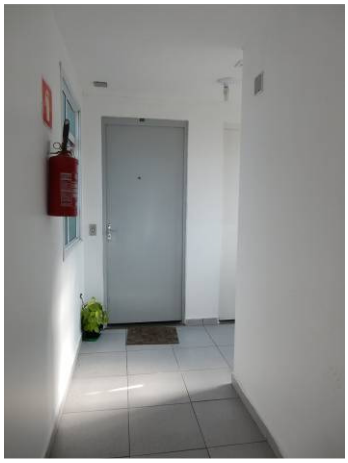


Figura 70 – *Hall*
Fonte: Autora, 28.08.2015

Por fim, vale ressaltar uma consideração do morador sobre existência de algumas minas d'águas no terreno, o que não pudemos constatar pelo levantamento planialtimétrico, mas que incita uma reflexão sobre esse projeto.

> Os caras construíram um prédio em cima de algumas minas de água, tem uma mina desde que eu moro há três anos ela corre na lateral da rua, se tu observar depois quando tu for embora, ela corre ali e os caras quando fizeram isso aqui não planejaram de repente um poço, de repente uma cisterna, de repente alguma coisa que não fosse desperdiçar água, precisa acontecer coisas, que nem essa hídrica, essa crise, precisa ter essas coisas para a gente começar a refletir, então eu acho que isso tudo deveria ser um cuidado, porque envolve muito dinheiro e dinheiro público, dinheiro que é para melhorar a qualidade de vida da pessoa, não simplesmente para te dar um espaço, um teto né, eu penso assim um pouco (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

[92] Informações fornecidas em entrevistas com técnico da GIDUR/CAIXA-SP, Daniel Carrillo em 04/09/2015.

Figura 71 – Rua Flor da Madrugada, bananeiras e muro do Conjunto Piracicaba
Fonte: Autora, 11.09.2015

De fato, durante as visitas de campo, foram observados umidade nos muros de arrimo e um fluxo constante de água na sarjeta da Rua Flor da Madrugada, o que possivelmente está relacionado também às bananeiras, que conservam essa umidade no terreno. Isso reflete claramente que o projeto arquitetônico foi guiado, quase que exclusivamente, pela obrigatoriedade de atender às regras do programa de financiamento e à legislação municipal, de ser "aprovado", evidenciando uma produção habitacional financiada por recursos públicos federais, mas moldada pela necessidade de acumulação de capital da construtora, sem a devida adequação do projeto às especificidades do terreno e da demanda.

3.2.1.3 A inserção urbana do Conjunto Piracicaba

Como pode ser notado na Figura 72, o Conjunto Piracicaba, assim como o São Roque, preenche uma área desocupada de um tecido urbano originado, maiormente, da ação do poder público na década de 1970 e 1980, através da criação do Conjunto Habitacional Teotônio Vilela e do Conjunto Promorar Sapopemba, ambos com financiamento do BNH, compostos, respectivamente, por 5.240 apartamentos e 1.748 casas embriões (NEGRELOS, 2012). Caracterizando-se, nos dias de hoje, como uma periferia consolidada, esse tecido já alcançou um significativo nível de urbanidade, contudo, ainda apresenta limitações relacionadas ao desenho urbano pouco fluído e diversificado e à carência de certos equipamentos públicos, sobretudo culturais.

Figura 72 – Entorno do Conjunto Piracicaba
Fonte: Elaborado pela autora sobre imagem do GoogleEarth, nov./2015

A divisa sudeste do Conjunto Piracicaba consiste na Rua Flor de Madrugada e no restante do bairro Conjunto Promorar Sapopemba, onde é preponderante um traçado viário de quadras extensas, com lotes estreitos e ocupação adensada de autoconstruções – originadas de casas embriões – sem afastamentos frontais e laterais, com dois a três pavimentos e que já alcançaram um padrão construtivo razoável. Na sua porção sul, localiza-se o Conjunto São Roque, de mesma tipologia e padrão de ocupação, e o Conjunto Teotônio Vilela, ambos delimitados por muros, sendo que o último, inaugurado no início da década de 1980, expressa o padrão urbano difundido pela política habitacional do período militar: grande porte, repetição massiva de blocos habitacionais com cinco pavimentos, tipologia de H triplo, e alguns equipamentos sociais, principalmente escolas. Faz limite a noroeste uma via não implantada, denominada Rua 16, cuja área prevista foi ocupada em sua maior parte pelos fundos de grandes galpões comerciais e oficinas mecânicas com frente para Avenida Vilanova Artigas, principal via de acesso ao Conjunto Piracicaba.

Figura 73 – Rua 16, leito carroçável ocupado irregularmente
Fonte: Autora, 11.09.2015

O conjunto é bem atendido por linhas de ônibus que fazem deslocamentos do tipo bairro-centro, apesar de haver uma carência de linhas que façam conexões do tipo bairro-bairro em suas imediações (ROLNIK, 2014). Os pontos de ônibus se localizam principalmente na Avenida Arquiteto Vilanova Artigas e nas ruas Lírio do Vale e Sinfonias do Ocaso, abrangendo um percurso de cerca de 400m a partir do portão do conjunto. Há também muitas escolas públicas no entorno, como EMPG Paulo Gregório Westrupp, EMEF Vila Prudente III, EMEF Vinícius de Moraes e um CEU. Quanto aos equipamentos de saúde, a quantidade é bem menor e praticamente inexistem os relacionados à cultura, como bibliotecas, espaços culturais, museus, teatro e cinema. Os equipamentos de lazer concentram-se na Avenida Arquiteto Vilanova Artigas, como praça com academia pública, centro para idosos, campo de futebol, além de pequenas praças na Rua Lírio do Vale e na Rua Giovani Nasco. A oferta de emprego na região é pequena, o que provoca uma grande dependência do transporte público para a população acessar os postos de trabalho em outras regiões da cidade.

O Conjunto Piracicaba foi integrado às redes de infraestrutura e serviços oficiais – de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação pública. O empreendimento não foi entregue com a individualização da medição de água implementada, todavia esta seja uma das exigências do PMCMV; assim, o próprio condomínio está efetuando essa individualização: "*nossa conta gira em torno de dez mil reais, então você tem que dividir, e isso acaba sendo caro, porque as pessoas não gastam igual, de repente uma gasta mais que a outra"* (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

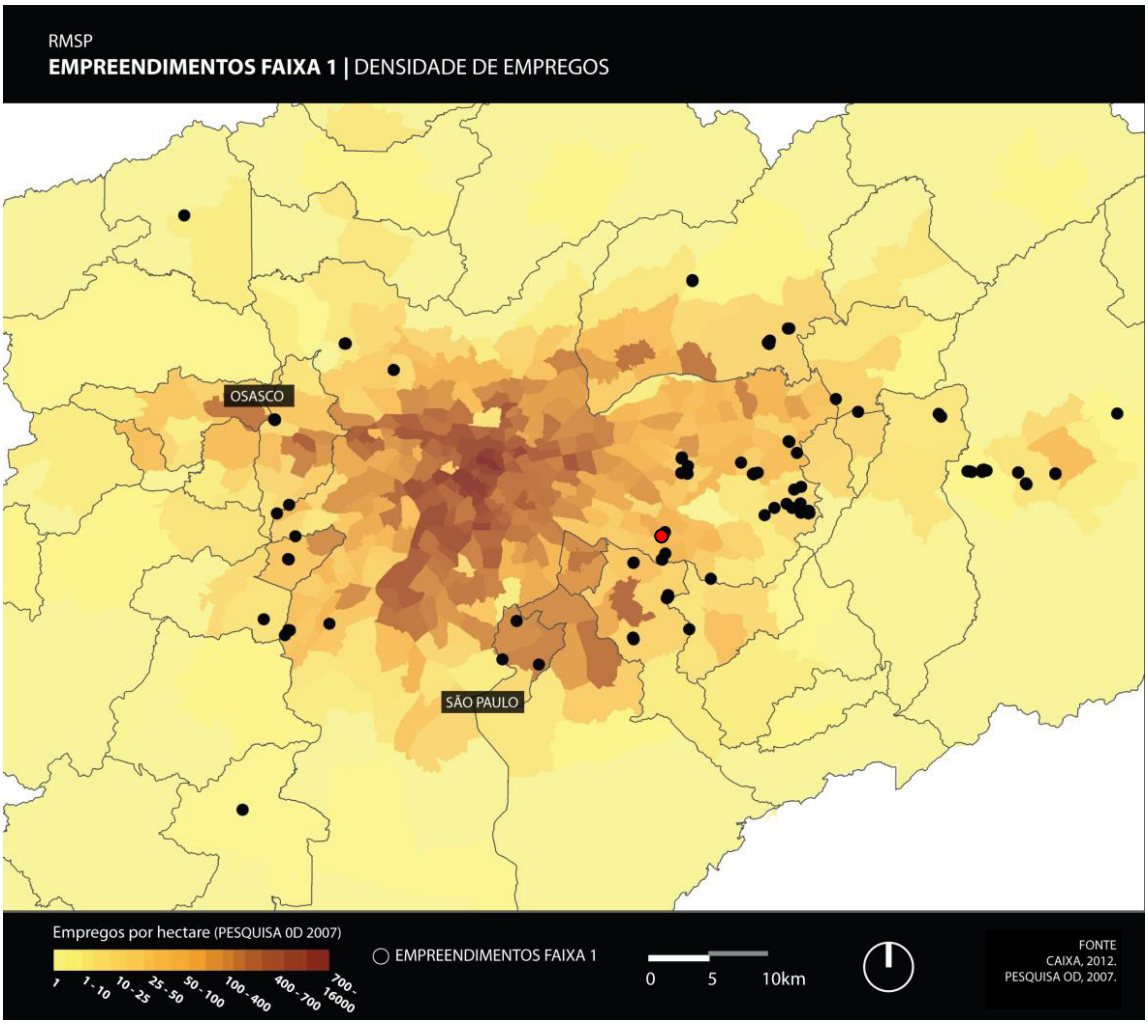


Figura 74 - Empreendimentos de Faixa 1 e concentração de empregos (pesquisa OD 2007)
Fonte: ROLNIK, 2014, p.23

Segundo o subsíndico, há muitas escolas no entorno que atendem os moradores, inclusive acredita que todas já existiam anteriormente à implantação do empreendimento. Com relação à saúde, os moradores são atendidos por um posto público, que aumentou o corpo técnico em virtude dos novos empreendimentos do PMCMV na região, mas o atendimento ainda é considerado insuficiente. Os serviços de transporte público e o comércio são tidos como suficientes, contendo dois supermercados grandes e muitas linhas de ônibus que servem o entorno do conjunto. Apesar desses aspectos positivos, a distância dos postos de emprego, localizados principalmente na área central da cidade, é um fator que pesa muito negativamente na mudança para os apartamentos do PMCMV: "*eu estou satisfeito sim, não estou satisfeito talvez com o local, é longe pra mim, do meu tipo de área, do meu tipo de trabalho né, do meu tipo de... nossa, eu fico um pouco distante*" (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015). Ao observarmos que o Conjunto Piracicaba é um dos empreendimentos do PMCMV/FAR implantados no município localizado mais próximo ao

centro, podemos pressupor uma condição ainda mais grave dos demais conjuntos em termos de acesso à cidade (ver Figura 74).

3.2.1.4 Outras considerações

A administração do condomínio era composta por um síndico geral, um subsíndico, e por conselheiros que representavam cada um dos nove blocos. Na ocasião do trabalho de campo, em agosto de 2015, a taxa de condomínio era equivalente a R$ 155,00, cobrindo as despesas com a portaria 24 horas, a funcionária que fazia a limpeza das áreas comuns, a luz dos *halls* dos prédios e do estacionamento e a conta de água, que não era individualizada.

No que tange à gestão do condomínio, são ressaltadas as dificuldades enfrentadas para se estabelecer uma organização estável; desse modo, passaram pela administração quatro síndicos em três anos, o que se agravou com uma taxa de inadimplência permanentemente alta e o consequente endividamento: "*o que acontece é que a gente herdou muita dívida, pegou uma dívida de 150 mil reais de três ou quatro outros síndicos, então isso aí tu vai pagando como? Tu anda* (sic) *com passos de tartaruga, na real, não tem dinheiro pra nada, não consegue ter"*. (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

O subsíndico reconhece como um ponto positivo do PMCMV o custo acessível de aquisição de um imóvel próprio.

> O positivo é o valor, na real, que custa para a gente estar aqui dentro, na minha opinião, sabe, isso é o positivo, porque eu pago quarenta reais de prestação e 155 de condomínio, isso totaliza duzentos reais, nem isso, antes eu pagava por um quarto, do tamanho da minha sala, ou menor que a minha sala, quinhentos reais, e tinha que dividir o banheiro com outras pessoas, então no quesito valor eu acho que ajuda muito o pessoal, mas eu percebo também que muita gente que veio morar aqui é de baixa renda mesmo, então tem que ter tudo casado, para te falar a verdade é isso, tem que ter o plano de habitação, o plano social, o plano de emprego, não adianta fazer isso descasado, porque é desperdiçar grana, é enxugar gelo né como se diz (ÉDEN GREENFIELD, morador, entrevista em 28/08/2015).

Nessa perspectiva, apesar de ineditamente incorporada a um programa de financiamento habitacional, a população de mais baixa renda, ou seja, de renda mensal familiar até 3 SM, não contou com medidas que efetivamente assegurassem maior inclusão social, pelo

contrário, a sua inserção no mercado formal tem significado uma situação de endividamento em decorrência do aumento das despesas com a moradia.

3.2.2 Conjunto Jardim Vitória II

Promoção:	Programa Minha Casa, Minha Vida – MCidades, CAIXA, SMAHAB/URBEL
Localização	Rua dos Borges, Bairro Jardim Vitória, Região Nordeste.
Data do projeto - data de entrega aos moradores	22/09/2010 – julho/2013
Projeto arquitetônico (autores)	Emccamp Residencial S/A
Obra	Emccamp Residencial S/A
Nº unidades habitacionais (UH)/tipologia/área útil	1.470 UHs com 38m², UHs adaptadas conforme demanda.
Programa da área comum	Quadra esportiva, salão comunitário, vagas de estacionamento para um terço do nº de UHs, guarita, cômodo de lixo.

3.2.2.1 Processo de Implantação: Conjunto Jardim Vitória II

O empreendimento proposto pela construtora Emccamp Residencial S.A. designado Bairro Vitória II[93] compreende um loteamento vinculado a seis condomínios de HIS, promovidos pelo PMCMV1 – cinco destinados à Faixa 1, financiados com recursos do FAR, e um à Faixa 2, com recursos do FGTS. O loteamento foi implantado sobre uma das últimas grandes áreas não parceladas do Município de Belo Horizonte, localizada no bairro Jardim Vitória, região nordeste, próxima à divisa com o Município de Sabará. O terreno de 491.176m² constituía-se de quatro glebas (6, 7, 27 e 28) de parte da Fazenda São José, situando-se na sub-bacia hidrográfica do córrego São José, que deságua no Rio das Velhas, afluente do Rio São Francisco, cerca de 500m do empreendimento. No relevo, predominam colinas com vertentes de inclinação entre 30 e 47% e topos planos ou levemente arredondados. O principal acesso ao terreno se dá pela via arterial Rua dos Borges, que conecta à via de ligação regional

[93] O loteamento vinculado ao uso residencial é denominado, no âmbito do licenciamento ambiental que consiste no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), como *Bairro Vitória II*, mas o conjunto de condomínios é nomeado como *Conjunto Jardim Vitória II*, tanto pela URBEL, quanto pela população. Desse modo, neste trabalho, quando for feita referência ao loteamento será utilizado o termo Bairro Vitória II. O termo Conjunto Jardim Vitória II, será empregado quando tratarmos dos condomínios do PMCMV/FAR.

Rodovia BR-381 – Anel Rodoviário e também à rua Setecentos e Catorze, estrada que leva ao Bairro Nossa Senhora de Fátima, em Sabará (BELO HORIZONTE, 2010a).

Figura 75 – Bairro Vitória II – Glebas
Fonte: BELO HORIZONTE, 2010

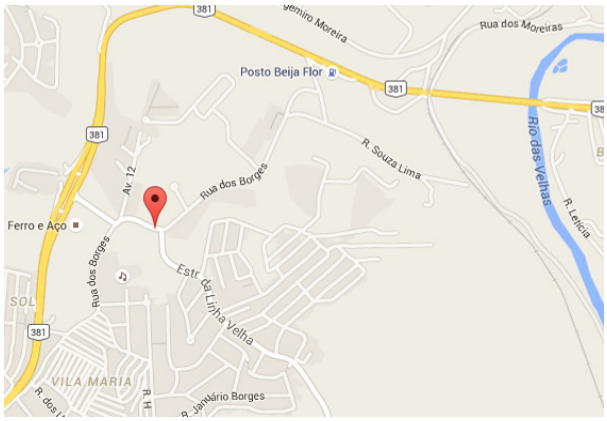


Figura 76 – Acesso ao Bairro Vitória II
Fonte: GOOGLEMAPS, 2015

O loteamento proposto é estruturado por (i) 159 lotes aprovados, dos quais seis foram vinculados ao uso residencial, nos quais foram implantados os condomínios do PMCMV; (ii) áreas legalmente exigidas para doação ao poder público municipal, constituídas por Espaços Livres de Uso Público (ELP) e áreas de equipamentos urbanos e comunitários; (iii) as Áreas de Preservação Permanente (APPs), ora identificadas como unidade de conservação, ora como espaço livre de uso público; (iv) a faixa de domínio da linha de transmissão da CEMIG, que corta o terreno; (v) sistema viário. Os condomínios para a Faixa 1, que correspondem ao estudo de caso deste trabalho, são nomeados residenciais Hibisco, Figueira, Canários, Esplêndido e Beija-Flor, que totalizam 1.470 UH, enquanto o de Faixa 2, com 480 UH, é designado Residencial Oliveira. A área considerável de APP, assim como o relevo acidentado do Bairro Vitória II, são como barreiras, que motivam a configuração dos residenciais como conjuntos habitacionais independentes.

Tabela 11 – Conjunto Jardim Vitória II - Residenciais

Nome do Residencial	Área do terreno (m^2)	Nº blocos de 20 UH	Nº blocos de 30 UH	Nº de UHs	Nº de vagas
Figueira	23.547,36	10	5	350	130
Hibisco	30.491,23	9	7	390	130
Canários	19.519,58	7	5	290	97
Esplêndido	19.934,29	6	6	300	100
Beija-Flor	11.203,15	4	2	140	47
Oliveira	31.268,19	6	12	480	s/i
TOTAL	**135.963,80**	**42**	**37**	**1.950**	**s/i**

Fonte: Elaborado a partir de BELO HORIZONTE, 2010a

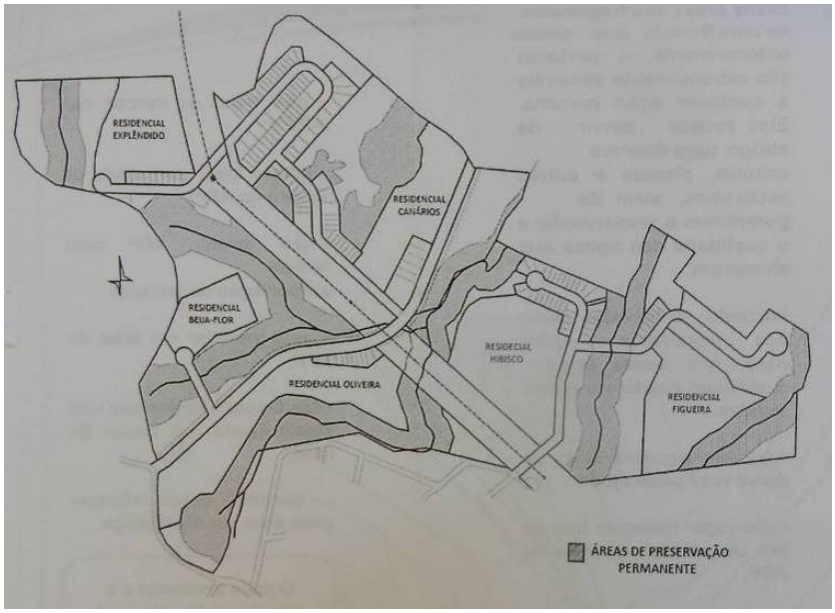


Figura 77 – Bairro Vitória II - APPs
Fonte: BELO HORIZONTE, 2010

A implementação do empreendimento Bairro Vitória II foi impulsionada pelo fato de a propriedade da maior parte de seu terreno ser da família Souza Lima, da qual pertence um dos sócios da construtora Emccamp, o que facilitou a sua aquisição. A propriedade de uma parcela de tal área era da Cooperativa Habitacional Metropolitana (COHABITA), sendo cedida à PBH e repassada à construtora por meio de um acordo em que, como contrapartida, seriam destinadas unidades habitacionais do PMCMV para os cooperados, que já haviam adquirido essa gleba, mas que nunca haviam logrado fomentar a habitação[94].

As muitas restrições à ocupação do terreno – que continha áreas com vegetação expressiva, de preservação permanente (APP) de nascentes e cursos d'água, reservadas para projetos viários (VIURBS - Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte), de servidão da linha de transmissão da CEMIG e reservada para grandes equipamentos – tornaram o processo de aprovação do projeto no município bastante moroso. Não obstante, houve interesse substancial por parte deste, em especial da SMAHAB[95], para a implantação do Bairro Vitória II, sendo incluído no rol de empreendimentos prioritários para o município, analisados pelo GEAL (Grupo Executivo de Acompanhamento de Licenciamento e Implantação de Empreendimentos), grupo técnico com a finalidade de agilizar os processos de licenciamento

[94] Informações fundamentadas em conteúdo de entrevistas com arquiteta da Emccamp, em 24/07/2015; morador do Residencial Esplêndido, em 28/07/2015; e Sotter Gouveia, coordenador GIHAB/CAIXA-BH, em 07/10/2015.
[95] Como tratamos no Capítulo 2, a SMAHAB foi extinta em 2011 e suas atribuições foram assumidas pela URBEL.

de grandes empreendimentos. No processo de aprovação do Bairro Vitória II no município, juntamente com o EIA-RIMA, em função do porte do terreno e das APPs, também foram solicitados os pareceres da BHTRANS, SMARU, SUDECAP e COPASA (BELO HORIZONTE, 2010a).

Nessa linha, a prefeitura estimulou a produção de diversas maneiras: assumindo as APPs como áreas públicas, promovendo o alargamento e urbanização da antiga estrada dos Borges, como previa o VIURBS, e ainda fornecendo contrapartida, com recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), para complementar o teto unitário financiado pela CAIXA, na época de R$ 46 mil reais. Além disso, tendo em vista o zoneamento restritivo em que o terreno se encontrava, o processo de aprovação de tal empreendimento levou a uma discussão da LPOUS do município, visando estabelecer uma flexibilização dos parâmetros de ocupação dessa área. Segundo a LPOUS (Lei 8137/2000), que estava em vigência durante o processo de aprovação do loteamento, a área destinada à implantação do empreendimento Bairro Vitória II possuía trechos classificados como ZAR2 (Zona de Adensamento Restrito), ZE (Zona de Grandes Equipamentos), ZP1 (Zona de Proteção) e ZPAM (Zona de Preservação Ambiental). A alteração dessa Lei, instituída pela lei nº 9.959 de 20 de julho de 2010, ocorreu quase concomitantemente ao processo de aprovação do empreendimento no município e na CAIXA, já que os contratos de todos os condomínios foram firmados com a construtora em 25 de outubro de 2010. Nessa Lei, foram flexibilizados alguns parâmetros de ocupação das zonas citadas, além da demarcação de uma AEIS-1, sobrezoneamento referente a áreas nas quais deve haver interesse público em implantar EHIS, em mancha de ZAR-2. Desse modo, há razões para afirmar que as alterações ocorridas na legislação urbanística do município, flexibilizando a ocupação de zonas restritivas, estão, possivelmente, intrinsecamente relacionadas ao interesse do poder municipal em promover a implantação do Conjunto Jardim Vitória II.

Um elemento que contribuiu para viabilizar economicamente o empreendimento, tornando-o rentável para a construtora e possibilitando o atendimento da demanda de Faixa 1, além das medidas tomadas pelo município retratadas acima, foi a inclusão no projeto de lotes individuais e 480 UHs de Faixa 2, correspondente ao Residencial Oliveira, com o intuito de que fossem comercializados de forma usual no mercado formal. A aprovação do projeto na CAIXA ocorreu no sentido de verificar o atendimento às especificações mínimas do

programa, ou seja, mais voltada para as edificações, enquanto a análise do município focalizou a adequação da implantação à legislação urbanística municipal[96].

Na construtora Emccamp, a equipe de arquitetura responsável pelo projeto desse empreendimento era composta inicialmente por uma única arquiteta, sendo outra contratada quando estava sendo concluído. Essas funcionárias eram encarregadas da parte burocrática, vinculada principalmente à aprovação e ao licenciamento do projeto no município, além da coordenação do trabalho de arquitetura realizado por escritórios terceirizados[97]. A participação de moradores no projeto é impossibilitada no PMCMV/FAR pela própria lógica da produção habitacional privada, que tem seu foco na acumulação de capital, também pela premissa do programa, de produção massiva de habitação, que, se por um lado, tem amplo alcance sobre a demanda, por outro, não oferece esse tipo de abertura.

As obras ocorreram em duas etapas e duraram em média 24 meses. A primeira etapa incluiu os condomínios Hibisco e Figueira, que receberam o habite-se em dezembro de 2012, e os demais – Beija Flor, Canários e Esplêndido, em maio de 2013. A entrega das chaves ocorreu em julho de 2013 e os moradores tiveram um mês para efetuarem a mudança. Houve um conflito com os membros da COHABITA, que, em função do acordo realizado com a PBH, em troca do terreno cedido, esperavam receber os apartamentos. Segundo relato de morador do condomínio Esplêndido, ex-cooperado, 265 famílias de cooperados não foram aprovadas nos critérios de seleção estabelecidos pelo PMCMV, sendo excluídas do benefício. Quando o empreendimento ficou pronto, tais famílias acamparam em frente ao Residencial Esplêndido por nove dias, reivindicando o direito a suas moradias e impedindo a entrada das famílias que haviam sido sorteadas. Na sequência, aquelas famílias ocuparam os apartamentos por um mês, ao mesmo tempo em que alguns moradores conseguiram resolver suas situações junto à CAIXA. Quando chegou o mandado de despejo, em virtude dos cooperados que ainda estavam sem apartamentos, o grupo voltou a acampar na entrada do condomínio até que o conflito fosse resolvido.

[96] Informações fundamentadas em conteúdo de entrevista com arquiteta funcionária da Emccamp, em 24/07/2015.
[97] Informação fundamentada em conteúdo de entrevista com arquiteta funcionária da Emccamp, em 24/07/2015.

> Voltaram para a porta de novo, acampamos novamente na porta e fomos brigando, e vinha polícia, e vinham os moradores, que já estavam pagando as prestações, e nós não deixamos entrar, pra verem a gente né, enxergar a nossa situação, com muito custo tem uma juíza federal (...) viu a situação do povo que tava ali em condições de miséria mesmo, porque tinha gente que largou o emprego, perdeu o emprego, tinha gente que já tinha entregado onde estava pagando de aluguel, falou não, vou receber um apartamento, então ali tinha sofá, geladeira, fogão, e aquela lona, então estava parecendo uma barraca de cigano mesmo, aí tá, a juíza viu o nosso problema, pegou a papelada, sentou e foi estudar, eu creio que qual que foi a decisão dela? Chamou cada parte e falou nenhum de vocês está certo, ninguém estava certo na história, vamos cada um ceder um cadinho? (...) então foi essa luta que nós passamos aí, mas hoje, graças a Deus, está todo mundo com seu apartamento, todo mundo conseguiu (MORADOR RES. ESPLÊNDIDO, então membro da COHABITA, entrevista em 28/07/2015).

A demanda se originou de várias regiões da cidade e foi indicada pela URBEL, sendo composta por famílias sorteadas do cadastro do programa, reassentadas, dos núcleos de habitação vinculadas ao OPH e, como tratamos acima, da COHABITA, estas últimas se estabeleceram, maiormente, nas UHs dos conjuntos residenciais Canários e Esplêndido. O trabalho técnico social, que é obrigatório na modalidade FAR, constituiu-se de algumas reuniões na fase de pré-morar, executadas pela Diretoria de Habitação da URBEL, e de atividades no pós-morar desenvolvidas pela empresa Ângulo Social, contratada pela URBEL através de licitação.

3.2.2.2 O projeto arquitetônico e urbanístico do Conjunto Jardim Vitória II

Segundo a arquiteta que coordenou o projeto do Bairro Vitória II, a principal diretriz da Construtora Emccamp para os projetos de HIS é a viabilidade econômica, ou seja, “fechar a conta”, diante do limite do valor unitário financiável pelo FAR; como consequência, recorre-se à repetição de tipologia padrão e o lucro advém da escala da produção. De fato, os empreendimentos da mencionada construtora no município apresentam mais que 1.000 UH. Mesmo assim, afirma-se igualmente que a rentabilidade no atendimento ao público de Faixa 1 é fundamentalmente baixa, sendo uma das razões de a empresa adotar como estratégia, frequentemente, a mescla de faixas (1, 2 e 3) em seus empreendimentos para o PMCMV.

O terreno do empreendimento Jardim Vitória II é cortado pela linha de transmissão da CEMIG e pela estrada dos Borges, situados quase perpendicularmente próximos ao centro dessa área, delimitando as quatro glebas que a compunham. Esses dois eixos, juntamente com as áreas de restrições ambientais e legais, as APPs, definiram as áreas a serem ocupadas com

condomínios e lotes, bem como as áreas de transferência para o município (ELP e equipamentos urbanos e comunitários). A criação das áreas a serem ocupadas com lotes foi complementada por um sistema viário que os serve, constituído por vias locais que se ligam à Rua das Borges ou às vias do loteamento Getsemani e finalizam em *cul-de-sac*. Trata-se, portanto, de uma escolha de projeto, em que se cria uma proporção pequena de área para o sistema viário, o que, sob um viés, é econômico e potencializa as áreas para ocupação com uso residencial ou comercial, todavia, dificulta a integração com o restante da malha viária e a circulação em geral, obrigando principalmente o pedestre a percorrer longos caminhos para acessar pontos próximos.

Figura 78 - Restrições à ocupação em loteamento do Bairro Vitória II[98]
Fonte: BELO HORIZONTE, 2010

A legislação que definiu os parâmetros para a implantação dos condomínios de Faixa 1 do Jardim Vitória II abrange as especificações mínimas do PMCMV/FAR, o que é, com constância, utilizado pelas construtoras como os máximos a serem cumpridos, e pela

[98] Não foi possível acessar as peças gráficas do projeto arquitetônico e urbanístico do Jardim Vitória II, considerando que a construtora não as forneceu. Assim, a planta do loteamento apresentada na Figura 78 foi retirada do EIA-RIMA, não estando de acordo com o projeto aprovado, visto que os blocos estão dispostos de forma apenas esquemática e o número de lotes foi reduzido no processo de licenciamento do empreendimento.

legislação municipal vigente em 2010, principalmente, a LPOUS e a Lei nº 9.814/10, instituída para fomentar o programa.

Todos os condomínios, inclusive o Residencial Oliveira, apresentam o mesmo programa, composto pelos mesmos tipos de blocos habitacionais, estacionamento, quadra esportiva, salão comunitário, guarita e cômodo de lixo, além de grandes áreas permeáveis, se diferenciando na quantidade de UHs e de vagas. Grosso modo, o que se identifica de comum na implantação dos condomínios é a proposição de vias veiculares a partir do portão de acesso, nas quais são alocadas baias com vagas de estacionamento em 90º, e de onde partem também caminhos de pedestres, que ligam aos acessos dos prédios. Na entrada dos condomínios, foram propostas duas pequenas edificações, uma prevista para ser guarita e outra para depósito de lixo. Os blocos habitacionais são implantados em platôs que se adequam à topografia, conectados por taludes gramados, configurando uma implantação suave no terreno. Nascimento (2014) questiona esse tipo de implantação designada como "verticalizada em platôs artificiais", que, a propósito, tem sido muito recorrente na produção do município, configurando um padrão de implantação das construtoras que atuam no programa.

> O argumento de "acompanhar a topografia do terreno", via conformação de platôs para receber os blocos, é regido única e exclusivamente pela economia de recursos econômicos e pelo modelo imediato de implantação, sem nenhuma possibilidade de outra forma de ocupação em terrenos frágeis, seja pela declividade seja pelas características geológicas (NASCIMENTO, 2014, eixo 3, p.6).

Figura 79 – Bairro Vitória II: Residencial Oliveira, Rua dos Borges, Residenciais Beija-Flor e Esplêndido, Rua Berenice Ribeiro de Miranda, Residencial Canários (da esquerda para a direita)
Fonte: Autora, 27.07.2015

Os condomínios se caracterizam pela grande visibilidade, tanto nos espaços comuns internos, como na relação com o entorno urbano, como resultado da forma como foram dispostos os blocos, mas também em função do relevo acidentado da região do Jardim Vitória II. Soma-se

a isso a delimitação dos lotes por tela galvanizada, e não por muro, o que incita uma interação visual recíproca entre os espaços condominiais e os bairros vizinhos.

Apesar disso, os condomínios do Jardim Vitória II revelam um considerável isolamento da vida urbana, sendo possível compará-los ao padrão consolidado pelos condomínios de alta renda, o que se constata, entre outros fatores, através do acesso único e restrito aos moradores, do uso estritamente residencial, da massa de áreas verdes que os rodeia, do acesso privilegiado para automóveis e da distância de áreas comerciais e institucionais. O isolamento desses condomínios é ainda reforçado pela dificuldade de acesso por meio do transporte público, diante do atendimento insuficiente pela linha de ônibus que os serve, bem como a pé, já que as ruas são muito íngremes. Medidas tomadas pelos moradores como a instalação de câmeras de segurança, alarmes, vigias, arame farpado ainda contribuem para fortalecer o caráter de condomínio segregado socialmente e de entrave urbano.

Em termos de *espaços de usos comunitários*, as quadras esportivas compõem os únicos equipamentos de lazer concebidos no projeto, apesar da significativa área livre presente em todos os condomínios, o que evidencia como as especificações mínimas do programa, tidas como o máximo a ser atendido pelo agente privado, orientam o projeto. Desse modo, o parquinho, uma das principais demandas dos moradores no que concerne à área de lazer, que poderia ser facilmente implantado, inexiste, exceto em alguns casos em que o condomínio conquistou os brinquedos através doação, como nos residenciais Hibisco e Canários. Os salões comunitários, por sua vez, conformam os únicos espaços cobertos previstos para uso coletivo. Trata-se de um salão coberto com telhado cerâmico tipo colonial e sem vedações laterais, cuja planta é livre com instalações de apoio, pia e sanitários. Foram nesses espaços que boa parte das atividades do trabalho técnico social ocorreu, como cursos e oficinas, sendo também de fundamental importância para a realização de reuniões e assembléias do condomínio. O fato de o salão comunitário ser aberto nas laterais é tido como problemático pelos síndicos, já que impossibilita a privacidade e o controle dos convidados nos eventos que neles ocorrem, além do ruído incomodar os blocos próximos, assim como por ter seu uso comprometido no período de chuvas[99].

[99] Para levantar a opinião do morador sobre o Conjunto Jardim Vitória II foi aplicado o procedimento metodológico de entrevistas semiestruturadas com síndicos dos residenciais Hibisco, Figueiras, Beija-flor, Canários e com um subsíndico de bloco do Esplêndido, já que a síndica não estava disponível durante as visitas de campo. A opinião do morador foi complementada por entrevista com técnico da empresa contratada para executar o trabalho técnico social na fase de pós-morar.

> Outra coisa que eu acho muito falho que eles não fizeram foi o salão de festas, fazer ele aberto, época de chuva, dezembro, janeiro por aí, você não consegue fazer nada lá, você não pode fazer uma festa, não pode fazer uma assembléia geral, não pode fazer nada, porque no local que a gente vive aqui vem muita chuva de vento, essas coisas, então vai entrando tudo, não tem como você usar (MORADOR RES. BEIJA-FLOR, entrevista em 27/07/2015).

Figura 80 – Quadra do Residencial Esplêndido
Fonte: Autora, 28.07.2015

Figura 81 - Salão comunitário Residencial Canários
Fonte: Autora, 28.07.2015

Além desses dois equipamentos, um terceiro espaço de uso comunitário, este não previsto no projeto, é a brinquedoteca, que foi adaptado a partir do cômodo de lixo nos residenciais Hibisco, Canários e Beija-Flor, sendo que no Esplêndido também há essa previsão. A proposição de um cômodo de lixo sem acesso para a rua inviabilizou o seu uso como tal, uma vez que a SLU não entra em condomínios, passando o lixo a ser colocado em carrinhos junto à portaria.

Figura 82 – Cômodo de lixo e guarita
Fonte: Autora, 27.07.2015

Figura 83 – Brinquedoteca Residencial Hibisco
Fonte: Autora, 28.07.2015

Integram ainda os espaços condominiais grandes áreas livres permeáveis, que, se por um lado, representam espaços de primordial relevância ambiental, por outro, exigem dos moradores de

baixa renda um ônus de manutenção insustentável. Nas visitas ao conjunto, percebemos os jardins muito bem cuidados, a limpeza dos espaços comuns e o bom estado de conservação das edificações, evidenciando tanto a apropriação pelos moradores dos espaços, como a organização dos condomínios. Em geral, o cuidado com os jardins fica sob a responsabilidade dos próprios moradores, apenas o canteiro de entrada é assumido pelos condomínios, uma vez que são tidos como o "cartão de visitas". A limpeza das áreas comuns pode ser realizada por morador contratado pelo condomínio, empresa, ou mesmo por mutirão dos moradores, como no Residencial Beija-Flor[100].

Figura 84 – Espaços condominiais Res. Esplêndido
Fonte: Autora, 28.07.2015

Figura 85 – Espaços condominiais Res. Esplêndido
Fonte: Autora, 27.07.2015

O número de vagas de *estacionamento*, correspondente a um terço do total do número de apartamentos, conforme exigência da legislação municipal, é outra queixa dos moradores em todos os condomínios. As vagas de estacionamento são insuficientes nos residenciais Beija-Flor e Esplêndido, nos quais os carros são cadastrados e estabelece-se o rodízio para permanência.

No quesito *acessibilidade universal*, o projeto dos condomínios buscou atender à norma de acessibilidade (NBR-9050) nas áreas externas condominiais, bem como à determinação do programa de todas as unidades térreas serem adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou idosas. Desse modo, o projeto não concebeu unidades habitacionais já adaptadas, sendo que a URBEL realizou adaptações nos apartamentos ocupados por essa demanda, localizados no térreo dos blocos, posteriormente à entrega das UHs. A adequação do projeto às exigências da NBR-9050, quando implantado em um relevo acidentado, resultou

[100] As considerações sobre a apropriação dos espaços pelos moradores foram realizadas com base em observações durante as visitas de campo, realizadas nos dias 27 e 28 de julho de 2015.

em rampas extensas, que desacompanhadas de escadas ou trajetos mais curtos, provocaram grande insatisfação nos moradores, particularmente no Residencial Hibisco, que, em resposta a uma rampa executada em ziguezague, os moradores, por si próprios, construíram outra rampa mais direta: *"uai, tá doido, você gasta meia hora só para subir isso aí, e aí a gente teve que fazer uma rampa lá no último bloco, e gastamos mais de dez mil reais só com essa nova rampa"* (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015).

Figura 86 – Rampa em ziguezague Residencial Hibisco
Fonte: Autora, 27.07.2015

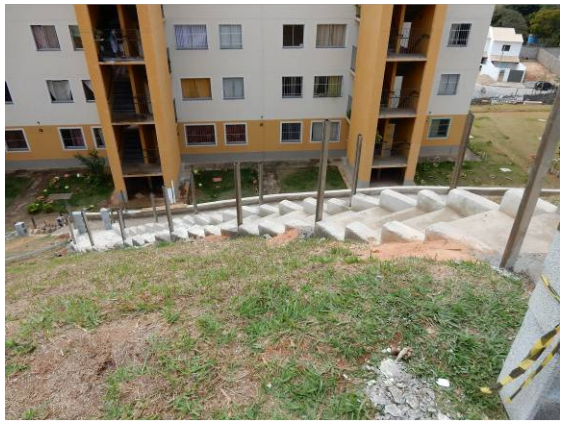


Figura 87 – Escada construída pelos moradores Residencial Hibisco
Fonte: Autora, 27.07.2015

Em relação aos *blocos de apartamentos*, segundo a arquiteta entrevistada, a tipologia habitacional utilizada no Conjunto Jardim Vitória II foi desenvolvida por escritórios terceirizados, sob a coordenação da Construtora Emccamp, e vem sendo utilizada e aprimorada desde o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Trata-se de edifícios em fita com cinco pavimentos, duas ou três caixas de escadas externas e com 20 ou 30 unidades de dois quartos, respectivamente. O sistema construtivo é de alvenaria estrutural autoportante, lajes pré-moldadas de concreto e cobertura de telhado cerâmico. Os blocos habitacionais são coloridos de branco e laranja, vermelho ou salmão, se diferenciando dos blocos do Residencial Oliveira, de Faixa 2, todos nas cores verde e branca.

A adoção do mesmo tipo de bloco habitacional nos vários empreendimentos da construtora, até mesmo no Residencial Oliveira, advém de estratégia de tornar o negócio rentável, por meio da redução de tempo, trabalho e custos nos processo que envolvem desde os procedimentos de aprovação de projetos até os processos construtivos aplicados no canteiro de obras. Desse modo, são empregados os mesmos blocos nos empreendimentos da construtora em Belo Horizonte e em outras cidades, como as do Estado do Rio de Janeiro,

onde há uma produção bastante significativa (CAMPOS, 2014). Essa racionalidade das construtoras, já conhecida na política habitacional do período militar, representa, portanto, um componente histórico das políticas estatais de habitação no país.

Figura 88 – Empreendimento Estrada Palmares, 2.718 UHs em 6 Residenciais na cidade do Rio de Janeiro
Fonte: http://www.emccamp.com.br/imoveis-entregues, acesso em 07.02.2016

A análise do projeto desses blocos permite identificar uma tentativa de minimização dos espaços comuns, compostos apenas pelos *halls* de acessos às unidades e pelas escadas. A escada externa, posicionada para fora do alinhamento do bloco, é uma solução que proporciona economia de luz artificial, assegura a visibilidade e reduz incômodo para os apartamentos decorrente do ruído das pessoas utilizando as escadas. Como na tipologia *casas sobrepostas*, não há portaria no bloco e os acessos aos apartamentos permanecem livres. O técnico do trabalho social identifica aspectos positivos no projeto do bloco habitacional dos residenciais do Jardim Vitória II, bem como no projeto de implantação.

> Eu acho que foi um condomínio que eles foram muito felizes no arranjo que eles fizeram dos blocos, o condomínio ele não tem muito lugarzinho escondido, tem muita visibilidade, a escada para fora eu achei bom também, você ganha mais segurança, é mais seguro que aquele que tem a escada interna, diminui gasto com iluminação, com limpeza, fica mais visível, eu acho uma solução até muito interessante, e inclusive os moradores eles ficam com receio dessas escadas externas, mas uma das melhores questões para dar segurança é a possibilidade da visibilidade, a gente trabalha muito com eles, alguns moradores que queriam fazer muro, a gente falava "olha, não faça muro", é melhor você trabalhar consentindo outras formas de segurança, porque a visibilidade que garante a segurança. (GABRIEL DRUMOND, cientista social, entrevista em 10/08/2015).

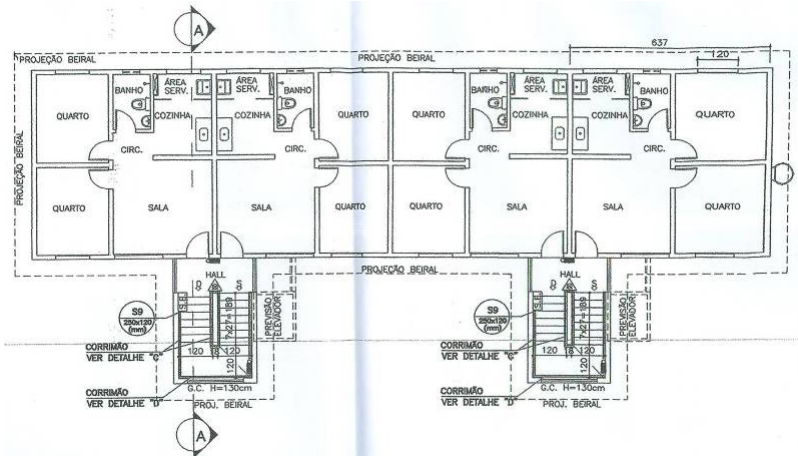


Figura 89 – Planta do bloco de 2 escadas
Fonte: planta do morador escaneada

No que toca à *unidade habitacional*, orientam sua configuração espacial as exigências mínimas do PMCMV, em termos de dimensões e materiais. Assim, os apartamentos são todos do mesmo tipo, com aproximadamente 38m² de área líquida e 44m² de área bruta, com programa composto por 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área de serviço. Observa-se também uma racionalização na planta, com a minimização das áreas de corredor, a concentração da área molhada, a utilização de *shafts* para a passagem de tubulações hidráulicas e os quartos conformados exatamente iguais, em dimensões e nas aberturas. O sistema construtivo em alvenaria estrutural inibe qualquer tipo de alteração ou reforma, obrigando, assim, o estabelecimento de uma planta rígida e convencional.

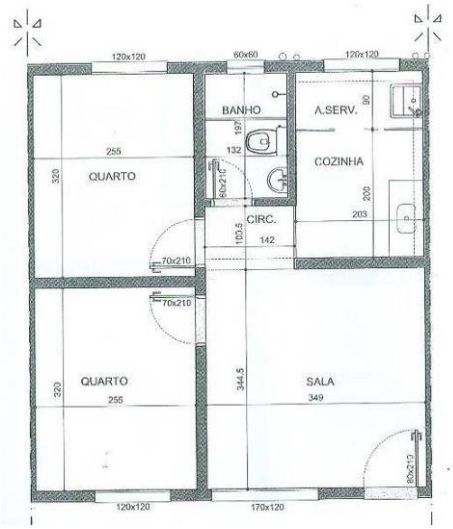


Figura 90 – Planta do apartamento tipo
Fonte: EMCCAMP, 2013 (manual do morador)

Os síndicos consideram adequado o tamanho das unidades para suas famílias, mas reclamam da área reduzida da cozinha e da área de serviço, que compromete a execução das tarefas e

estender roupas: "*Então pra mim é só a cozinha, o quarto está de bom tamanho, a sala está de bom tamanho demais, então pra quem já viveu em outros lugares, aqui está bom demais.*" (MORADOR RES. BEIJA-FLOR, entrevista em 27/07/2015). Em termos de *conforto ambiental*, a localização das aberturas em fachadas opostas propicia a ventilação cruzada no interior das unidades, mas especialmente a *questão da acústica*, do excesso de ruído advindo dos apartamentos vizinhos, é tida como um problema grave, que, inclusive, afeta a convivência entre os vizinhos: *"você ouve do primeiro andar, você ouve do lado, muitas vezes vem lá do outro bloco e parece que está dentro do seu apartamento, a questão de acústica parece que eles não fizeram."* (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015).

As unidades foram entregues com revestimento de cerâmica somente no piso das áreas molhadas e em meia parede nos banheiros; os outros cômodos, assim como as escadas dos blocos, foram entregues apenas com contrapiso. O revestimento de piso em todos os ambientes passou a ser exigido pelo programa em 2011 e o revestimento das paredes das áreas molhadas em 2012. Isso ocorreu em razão de visita da Presidente Dilma Roussef ao Residencial Alterosas, em Ribeirão das Neves, município que compõe a RMBH, em que, durante cerimônia de entrega dos apartamentos, percebendo a ausência dos mencionados revestimentos, teria determinado que as unidades recebessem acabamento e os beneficiários que já o tivessem colocado por conta própria fossem reembolsados (NASCIMENTO, 2014). No entanto, no Jardim Vitória II, os moradores entraram com processo contra a CAIXA, já que foi financiada a colocação de piso em todos os apartamentos que ainda não o tinham, mas não houve o reembolso do valor para os muitos moradores que o colocaram por conta própria.

Foi verificada uma insatisfação muito grande dos moradores com os serviços e materiais empregados pela construtora, considerados de baixa qualidade: "(...) *assim, fez as coisas pelos cocos, ah, porque é Minha Casa Minha Vida deixa, não ué, a gente é ser humano, então tem que fazer uma coisa que vai dar para adaptar as pessoas.*" (MORADOR RES. BEIJA-FLOR, entrevista em 27/07/2015). Nesse sentido, as principais reclamações comuns dos síndicos se referem a telhados dos blocos que em diversas ocasiões voaram, problemas nas instalações elétricas e hidráulicas, falta de impermeabilização das lajes pré-moldadas e gretas deixadas na montagem entre elas – o que resulta em vazamentos constantes, interfone e antena digital que nunca funcionaram, entre outras. Quando ocorreram esses transtornos, os moradores entraram em contato direto com a construtora, que, apesar de nem sempre de forma satisfatória, respondeu a essas queixas.

O projeto arquitetônico e urbanístico do Conjunto Jardim Vitória II, como parte de uma produção habitacional empreendida por uma grande construtora, pressupõe, logicamente, a redução de custos com o objetivo de garantir a rentabilidade desse agente. Para tanto, recorrem-se às estratégias de ampliação da escala da produção, repetição do mesmo bloco habitacional e sua implantação em platôs artificiais adequando ao terreno, precisão nas áreas e no programa estabelecidos como mínimo pelas especificações do PMCMV e legislação municipal, baixa qualidade construtiva, entre outras.

3.2.2.3 A inserção urbana do Conjunto Jardim Vitória II

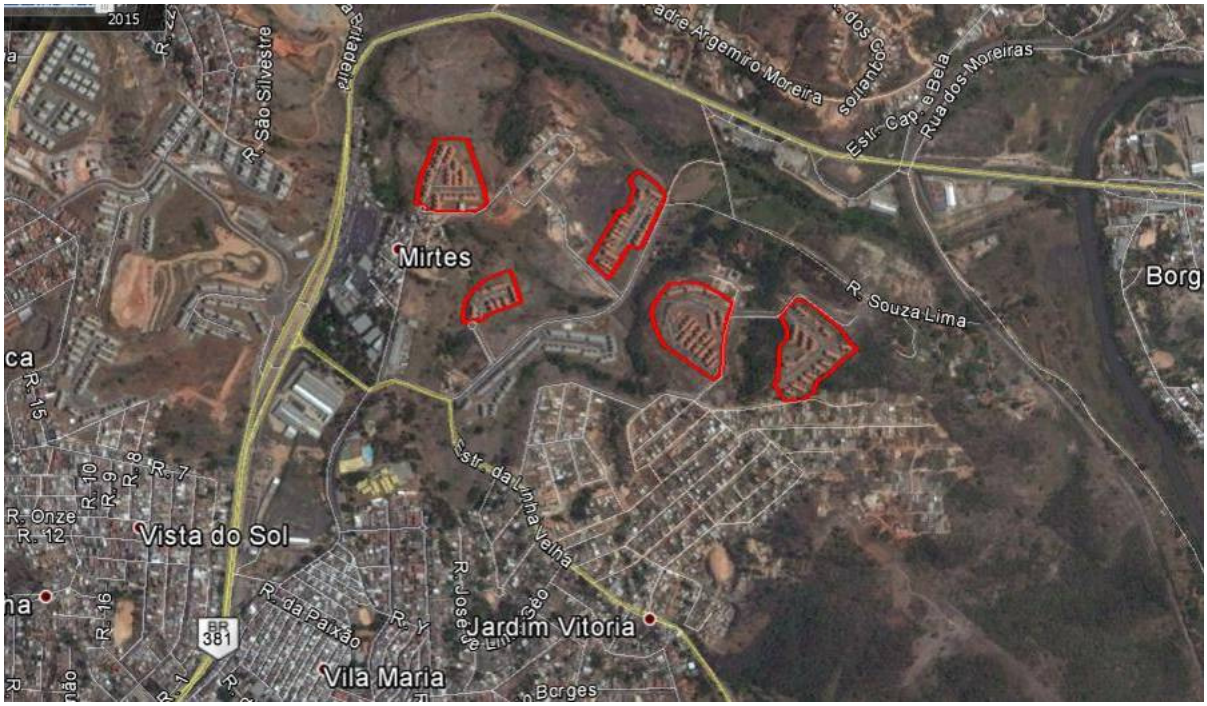


Figura 91 – Entorno do Conjunto Jardim Vitória II
Fonte: Elaborado pela autora sobre imagem do GoogleEarth, nov./2015

.

O Conjunto Jardim Vitória II foi implantado em área não parcelada da região nordeste da cidade e situada na fronteira com uma periferia popular ainda pouco consolidada. Enquanto os limites do Jardim Vitória II a norte e a oeste ainda incluem muitas áreas não ocupadas, em sua porção sul e sudoeste, estão situadas áreas de produção informal com uso predominante residencial de baixa renda, em alguns casos com precariedades acentuadas, como o Vila Maria e o loteamento Getsemani. Devemos ressaltar que, apesar de o empreendimento estar conectado a essa parte da malha urbana, a efetiva continuidade é dificultada pelas condições

topográficas e restrições ambientais do terreno. O Vila Maria, originado como conjunto habitacional público e cuja ocupação se deu a partir da década 1980, apresenta vias estreitas e becos, enquanto o sistema viário do loteamento irregular Getsemani é carente de pavimentação e acesso às redes oficiais de água e esgoto. A oeste do empreendimento há uma pequena ocupação informal, a Vila Mirtes, que margeia a BR-381, com predominância de autoconstruções de uso residencial ou misto. Ao norte destaca-se a sede da fazenda São José, antiga propriedade da família Souza Lima, e algumas casas pertencentes aos seus herdeiros, portanto, de padrão construtivo alto (BELO HORIZONTE, 2010a).

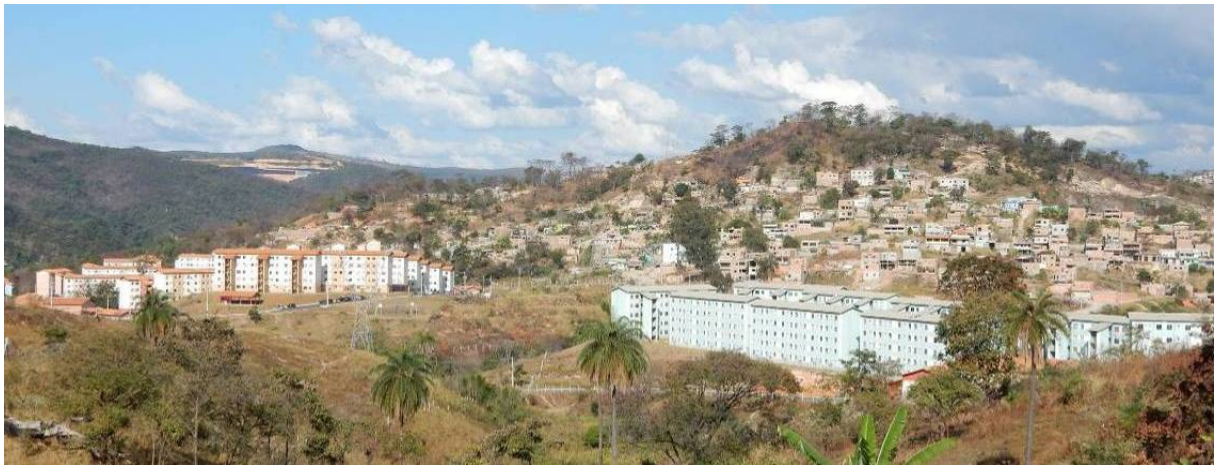


Figura 92 - Residencial Hibisco, Residencial Oliveira e Loteamento Getsemani ao fundo
Fonte: autora, 28.07.2015

Quando os condomínios do Conjunto Jardim Vitória II foram entregues, havia uma carência muito grande de equipamentos urbanos e transporte público no bairro, sendo que todas as melhorias alcançadas posteriormente resultaram de luta dos moradores organizados, aliás, como na urbanização periférica tradicional.

> Quando nós viemos para cá não tinha nada, não tinha UMEI (Unidades Municipais de Educação Infantil) preparada pra gente, nem o posto de saúde não tinha, então a gente foi batalhando nessas comissões né, indo na regional, aí custou até aparecer o lote lá, é aí que vai ser o posto de saúde, a UMEI vai ser lá no alto, e o transporte no início, a gente não tinha nenhum, (...) então foi mais luta de participar das reuniões, a gente pega aqui, aluga um ônibus cheio de morador lá, e quando tem reunião, a gente tenta ir mesmo nas reuniões para forçar para o lado da gente (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015).

O transporte público é a maior reivindicação dos moradores, considerando a distância do empreendimento das áreas mais consolidadas da cidade, bem como a dependência da

população desse meio de transporte. Assim, os moradores alcançaram o atendimento por uma sublinha (823 – São Gabriel/Bairro Vitória), que percorre todos os condomínios do Jardim Vitória II e interliga o bairro à estação intermodal São Gabriel; mesmo assim, esse serviço é tido como insuficiente em termos de horário, de itinerário e de capacidade:

> E os horários que são sempre complicados e o itinerário também, porque eles têm que subir morro, então super complicado, o horário final de semana é de uma em uma hora, durante a semana, nos horários de pico, é que é de quinze em quinze minutos, só que até sete horas, depois de oito horas é de uma em uma hora (...), acontece que como a gente tem aqui praticamente 8.000 moradores, esses horários de ônibus tem hora que, quando ele vai de manhã cedo, ele tem que subir um morro violento ali, o pessoal tem que descer, para ele ir lá em cima pegar o pessoal (risos), é uma luta, a gente está batalhando para ver se a gente consegue fazer uma linha própria nossa e aumentar os horários, mas a grande questão é a BHTRANS e etc. que a gente tem que estar batalhando em cima deles para ver se a gente consegue alterar esses horários (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015).

As vias dos bairros do entorno são geralmente ladeadas por autoconstruções de uso residencial, sem reboco ou revestimento, sem calçadas para o trânsito de pedestres, principalmente no loteamento Getsemani. As vias que dão acesso aos condomínios apresentam condições melhores em decorrência de fazerem parte do loteamento do Bairro Vitória II, a eles vinculado, com calçadas pavimentadas e iluminação pública. Todavia, o relevo acidentado e as grandes APPs – sem uso e instransponíveis, que determinaram a criação de extensas quadras fechadas, tornam a rede de circulação no interior do loteamento bastante rígida e desfavorável ao pedestre, o que é ainda intensificado devido às vias não possuírem continuidade, terminando em *cul-de-sac*. Além disso, diante da ausência de usos que complementem a moradia, como comércio, equipamentos comunitários e espaços de lazer, as ruas são pouco movimentadas, com escasso tráfego de veículos e transeuntes. Comércios e serviços locais estão ainda distantes dos locais de implantação das unidades habitacionais, concentrando-se principalmente na Rua dos Borges na região do Vila Maria, a cerca de 1 km, havendo também alguns pequenos estabelecimentos na denominada Estrada da Linha Velha, como mercado, sacolão e bares. A carência de comércio e serviços no bairro é considerada muito problemática pelos moradores, visto que os estabelecimentos de uso cotidiano, como supermercados e padarias, não são acessíveis a pé, implicando na dependência do transporte público, que é deficiente, ou do automóvel, cuja posse, por seu turno, também deve ser desestimulada em detrimento do número limitado de vagas de estacionamento nos condomínios.

> Tem um supermercado BH, mas é lá em cima, então tem que andar bastante, tem que ter carro, e como aqui é gente de baixa renda, a gente até torce para não ter carro, tem muito pessoal que não tem carro, e a gente até torce para não comprar não, porque a gente só tem 130 vagas, 3 para 1, então aí que é o grande problema esse que se todo mundo comprar carro vai dar uma confusão danada aqui dentro, então aqui não tem nada perto, às vezes tem um comércio aqui, um outro ali, mas é comércio pequeno, não atende à necessidade do pessoal, então não tem um supermercado perto, não tem uma padaria perto, a gente espera que melhore com o tempo, que venham né, a promessa da prefeitura é que vai melhorando, vai melhorando, vai ter, mas isso aí a gente sabe que nesse momento não vai ter, o pessoal é difícil vir pra cá, e o ruim é que as áreas aqui são bem reduzidas, a gente tem uma área de frente aqui que não pode ser construída nada nela porque tem as torres de transmissão, então seria um local bom, mas não aceita, então as áreas próximas daqui, o pessoal aí fizeram umas coisas, mas comércio mesmo em si, bom mesmo, não tem nada (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015).

Em se tratando de periferia caracterizada pela monofuncionalidade, reforçada ainda mais com a implantação dos conjuntos do PMCMV, destaca-se uma carência de atividades econômicas e, principalmente, de oferta de empregos. Consequentemente, há uma forte dependência das condições de empregabilidade da região central da capital e das áreas de economia mais dinâmica, dependência que, por sua parte, está condicionada pelo atendimento do transporte público. Uma vez que a convenção de condomínio da CAIXA proíbe comercializar dentro dos condomínios; para possibilitar que os moradores exerçam uma atividade econômica nos apartamentos, foi feito um guia, sob a orientação do trabalho técnico social, com os produtos e serviços prestados pelos próprios moradores.

Em termos de equipamentos e serviços públicos urbanos, o Relatório de Impacto Ambiental indicava uma carência muito grande na região:

> A chegada de um grande contingente de novos moradores antes de corrigida a saturação das condições de atendimento das demandas, principalmente no setor de saúde e educação, pode transformar-se em uma situação de colapso, agravando substancialmente a já vulnerável condição socioeconômica local. (BELO HORIZONTE, 2010a).

No entorno do Conjunto Jardim Vitória II, os principais equipamentos públicos de saúde, educação e lazer se encontram no bairro Vila Maria, onde há escola de ensino fundamental (EM Milton Lage), Posto de Saúde, CRAS e o Projeto Providência, de assistência social. De acordo com o EIA-RIMA (2010), as escolas públicas da região estão saturadas, o que levou à implantação pela prefeitura de um sistema de transporte escolar que promove o acesso às escolas municipais de nível fundamental, atendendo também os moradores dos condomínios. Para responder à demanda dos conjuntos habitacionais do PMCMV implementados na região,

foi construída uma escola no Bairro Jardim Vitória e uma UMEI no próprio bairro, esta última estava prestes a ser inaugurada em agosto de 2015. Portanto, nesse aspecto, os moradores estão sendo atendidos, mas ainda há o problema de acesso ao ensino médio, que é estadual, já que não há escolas próximas e nem transporte escolar. Um dos principais motivos de insatisfação dos moradores dos condomínios diz respeito à ausência de posto de saúde próprio, apesar de haver previsão de implantação na estrada dos Borges, ainda não foi viabilizado sob a alegação de falta de verbas. Enquanto isso, os moradores dos residenciais utilizam os postos de saúde do Santa Maria e do Jardim Vitória, ambos sobrecarregados, como já indicava o EIA-RIMA e por eles reforçado.

De igual maneira, o policiamento é tido como bastante deficitário: "*a gente já reclamou muito disso, mas não tem policiamento, eles falaram que não tem viatura disponível, então não vem.*" (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015). Com relação a esse problema, mas não unicamente em função dele, muitos síndicos manifestam um desejo de murar todo o lote do condomínio, o que não é viabilizado por, entre outros fatores, não haver recursos para isso, apesar de serem utilizados outros mecanismos de segurança, como alarmes, arame farpado e câmeras: *"a gente vai colocar câmeras por trás dos blocos prá ver se inibe mais um pouquinho, mas se a pessoa quiser entrar ele entra com uma facilidade"* (MORADOR RES. ESPLÊNDIDO, entrevista em 28/07/2015).

Em se tratando do acesso à infraestrutura e serviços urbanos, os condomínios foram conectados às redes formais, à iluminação pública e contam com os serviços de coleta de lixo com frequência de três vezes por semana. A individualização da medição de água, luz, e de gás (botijão interno aos apartamentos) é reconhecida como um ponto positivo:

> Foi até bom, porque esse trem de fazer tudo junto ia dar um grande problema, graças a Deus que está separado, porque tem gente que não paga nem o condomínio, não ia pagar nem luz, nem água, ia dar uma dor de cabeça enorme prá gente, pelo menos nesse projeto eles fizeram tudo bem separado mesmo (ITAMAR DE SOUZA, síndico Res. Hibisco, entrevista em 27/07/2015).

A implantação do Conjunto Jardim Vitória II em uma frente de expansão urbana no extremo nordeste do município, em uma área ambientalmente frágil e junto a uma periferia precária e escassa de urbanidade, reflete paradoxalmente na reprodução de um padrão urbano dos condomínios de alta renda, que além de implicar em um tecido fragmentado, fortalece a

dependência da população de baixa renda do automóvel e exacerba a segregação espacial entre os mais pobres.

3.2.2.4 Outras considerações

O trabalho técnico social de pós-morar, que inicialmente teria duração de 12 meses, se prolongou por 15 meses a partir do momento da entrega das chaves em julho de 2013. Os moradores avaliaram esse trabalho como de fundamental importância, não apenas pelo auxílio à organização e gestão dos condomínios, mas, essencialmente, por lhes proporcionar um maior empoderamento:

> Eu não sabia nada, nada, nada, nada, então eles foram muito importantes mesmo. Regimento interno, como resolver o negócio em cartório, como fazer uma ata, como convocar o pessoal para a assembléia, como proceder lá na frente, conversar, manter a calma, porque aqui não tem jeito de manter a calma, então o trabalho social para o MCMV é importante demais, tem que ter mesmo (MORADOR RES. BEIJA-FLOR, entrevista em 27/07/2015).

> A gente fez uma capacitação com eles em um dos encontros, foi apresentar o mapeamento da rede, Belo Horizonte tem uma dezena, pelo menos, de espaços participativos que eles podem acessar, comissão local de saúde é um dos espaços, tem a comissão regional de transporte e trânsito, que é a CRTT, outro espaço, a comissão local de assistência social, vinculada ao CRAS, é outro espaço, então todos esses espaços vou me apropriar deles para poder fazer garantir seus direitos, e isso eles fizeram muito bem, o Itamar (síndico do Hibisco) e a Maciane (síndica do Canários) se candidataram, a gente ajudou eles a mobilizar, conseguiram ser conselheiros da CRTT e suplente, ela é da regional nordeste, se eu não me engano (...) e o nosso papel foi muito de mediar isso e fazer um encontrar com o outro, a gente nunca se colocou como porta voz dos moradores, por ser um projeto, é uma coisa limitada, depois que a gente sair, eles não iam ter esse apoio, então a gente sempre trabalhou com esse enfoque. (GABRIEL DRUMOND, cientista social, entrevista em 10/08/2015).

Na ocasião da pesquisa de campo, a administração de cada um dos condomínios era composta por um síndico geral, subsíndicos de cada bloco e por um conselho consultivo. Como se apreende da fala citada acima, os síndicos participavam de instâncias políticas no município, fundamentalmente ocupando órgãos participativos setoriais, de forma a lutarem por melhorias para o bairro. Havia, igualmente, uma grande interação entre eles, incluindo o Residencial Oliveira, e demais residenciais localizados no outro lado da BR-381, no Conjunto Parque Real. A taxa de condomínio variava entre 70 e 100 reais, cobrindo as despesas com a portaria e espaços condominiais, relacionadas à limpeza, manutenção, contas de água e luz. A

reclamação com a inadimplência da taxa de condomínio era uma constante em todos os condomínios.

Apesar de todos os problemas enfrentados e aqui apontados, relacionados, sobretudo, aos aspectos da construção e da inserção urbana do conjunto, o resgate da "dignidade" é tido como um fator compensador. A aquisição da casa própria, em comparação à dificuldade de morar em aluguel e em situações extremamente precárias, foi considerada pelos moradores como o principal ponto positivo da mudança para os condomínios. Nesse contexto, é importante lembrar que os moradores só recebem o título de propriedade do imóvel ao final da quitação das prestações mensais do financiamento subsidiado, ou seja, em dez anos. Enquanto isso, os imóveis ficam sob a propriedade do FAR.

> Vários pontos positivos né, temos sim, você está doido, só de ter dignidade. A casa própria. Você tem a dignidade. Você pode receber qualquer tipo de pessoa dentro dos apartamentos, dentro da sua casa que é um lugar bom de conviver, tirando essas coisas assim, tem os pontos positivos que você deita tranquilo na sua casa, é seu (risos), você tem um lugar onde você pode deixar os seus filhos brincando, não precisa de preocupar na rua com o carro passando, tem a quadra, então o ponto positivo é a dignidade, que eu acho (MORADOR RES. BEIJA-FLOR, entrevista em 27/07/2015).

É notório o fato de que a implantação do Conjunto Jardim Vitória II atua como um impulsionador da urbanização, já que acelera uma tendência de atrair equipamentos, transporte público, comércio e serviços para uma região carente desses itens, compreendida, sobretudo, pelo loteamento Getsemani. De fato, já são perceptíveis transformações significativas no entorno do Conjunto Jardim Vitória II, com a implantação de equipamento de educação, transporte público e pequenos estabelecimentos comerciais.

Figura 93 - Transformações no entorno
Fonte: AUTORA, 31.07.20015

Avaliando sua relação com a escala urbana, não obstante, observa-se que se trata de conjunto de grande porte que contribui para a expansão da periferia em território caracterizado por fragilidade ambiental. Ademais, revela uma dinâmica recente de periferização, onde às periferias marcadas pela produção informal se agrega a produção privada do PMCMV, traduzida na morfologia urbana dos enclaves verticalizados de baixa renda. Tais empreendimentos, ao mesmo tempo em que significam rentabilidade para o agente privado, trazem ônus significativos para o poder público, que tem que arcar com equipamentos urbanos, transporte público e infraestrutura. Desse modo, permanece, nas novas implantações habitacionais de programas públicos, a dinâmica da urbanização capitalista.

3.2.3 Conjuntos habitacionais do PMCMV: Belo Horizonte e São Paulo

Logo de início, é necessário ponderar a diferença fundamental de porte dos dois conjuntos habitacionais analisados. O Jardim Vitória II (1.480UH/Faixa1) é composto por cinco condomínios, cuja implantação foi vinculada a um novo loteamento, e o Conjunto Piracicaba, por sua vez, abrange apenas um condomínio de porte relativamente pequeno (180UH). Outra diferença importante diz respeito à localização desses empreendimentos no tecido urbano, o primeiro foi implantado em frente de expansão periférica, o segundo em periferia já consolidada. Consequentemente, enquanto o Conjunto Jardim Vitória II impulsiona o espraiamento da malha urbana, o Conjunto Piracicaba preenche um vazio nela existente. Nessas circunstâncias, cabe questionar, o que determinou essa substancial diferença de porte e localização?

Primordialmente, o Conjunto Jardim Vitória II tem origem em uma proposição da própria construtora Emccamp, e o Conjunto Piracicaba em uma iniciativa da COHAB-SP. Neste último caso, por se tratar da promoção do conjunto em uma área remanescente dessa companhia, tal terreno já estava inserido na malha urbana e sua área não era muito extensa, apesar de, importa lembrar, o mesmo empreendimento também envolver o Condomínio São Roque (300UH). O Conjunto Jardim Vitória II, por sua parte, foi implantado em uma área não parcelada, um terreno em sua maior parte adquirido pela própria construtora, a qual utilizou como uma das estratégias de viabilização econômica a produção em larga escala em terra barata localizada na periferia.

Figura 94 – Inserção urbana Cj. Jardim Vitória II
Fonte: GoogleEarth,07.07.2014

Figura 95 - Inserção urbana Cj. Piracicaba
Fonte: GoogleEarth,16.06.2014

Ambos os conjuntos estudados foram implantados em periferias marcadas por áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, fortalecendo a segregação socioespacial, ou seja, a demarcação clara do espaço dos pobres na cidade, e ainda, por constituírem condomínios fechados, fragmentando e segregando também essas periferias. Enquanto o Conjunto Piracicaba foi implantado em um tecido com predominância de conjuntos públicos populares, o Jardim Vitória II foi implantado junto a um loteamento irregular precário.

A implantação do Conjunto Piracicaba em periferia consolidada significou o acesso à urbanidade já existente, mesmo que ainda limitada, principalmente no que tange à oferta de empregos e a alguns equipamentos públicos. Por outro lado, a ocupação de frentes de expansão urbana, como no caso do Jardim Vitória II, leva necessariamente os moradores à dinâmica de reivindicação junto ao poder público pela implantação de equipamentos urbanos e transporte público, visto que são áreas pouco estruturadas, em que os serviços existentes são insuficientes para atender a população que aí reside, principalmente a demanda de um conjunto habitacional popular de grande porte. Essa situação é agravada por se tratar de uma área ambientalmente frágil, com nascentes, vegetação expressiva, relevo acidentado e faixa de servidão da CEMIG, o que implica na dependência do automóvel pelos moradores, assim como no fato de que um futuro adensamento dessas áreas pode significar um grande desequilíbrio ambiental.

Quanto ao papel dos municípios na implantação dos dois conjuntos, é notável que, embora o Conjunto Piracicaba tenha sido implantado em terreno da COHAB-SP, esta pouco interferiu no projeto, o que repercutiu em um projeto financiado com recursos públicos, mas guiado

puramente pelas premissas econômicas da Construtora Menin. Como vimos no Capítulo 2, de fato, a COHAB-SP, na fase inicial do PMCMV, exerceu pouco controle sobre a produção habitacional em seus terrenos; mais tarde, quando foi constatada a baixa qualidade arquitetônica e urbanística dos primeiros conjuntos habitacionais concluídos, passou a tentar implementar estratégias para uma melhoria dos novos empreendimentos, como, por exemplo, uma discussão mais intensa dos projetos com os seus proponentes.

Em contraposição, no caso do Jardim Vitória II, houve uma relevante participação do Município de Belo Horizonte no projeto, mas, sobretudo, no sentido de possibilitar a viabilização do empreendimento, tanto econômica quanto legal. Nessa perspectiva, o projeto foi muito discutido no âmbito de um grupo técnico especial da prefeitura, o GEAL, e na Secretaria de Habitação (SMAHAB), de forma a agilizar seu licenciamento, e, com o mesmo propósito, houve uma flexibilização da legislação urbanística, tendo em vista as normativas restritivas presentes no zoneamento da área em que a proposta do empreendimento se insere. Além disso, são consideráveis as outras medidas tomadas pelo poder local para torná-lo viável economicamente para a construtora, a constar, a implementação de obras de infraestrutura e a complementação do teto financiado pelo FAR por unidade habitacional. Entendemos que a implantação do Conjunto Jardim Vitória II talvez fosse, de fato, necessária, diante das dificuldades dos programas municipais em atender à demanda; todavia, esse caso demonstra a importância da intervenção do município disponibilizando terrenos inseridos em áreas consolidadas da cidade, e, assim, evitando o ônus que o espraiamento da malha urbana representa para o poder público, para os moradores e para toda a cidade, já muito conhecido pelos efeitos da produção do SFH/BNH/COHAB, ainda hoje sentidos (ver Capítulo 1).

No que concerne à demanda, pudemos verificar que sua origem em ambos os casos é muito diversificada, proveniente de diversas regiões das cidades e formas de habitação, definida tanto pelo sorteio dos cadastrados no PMCMV, quanto a partir de demandas específicas indicadas pelos municípios, como de reassentados e movimentos sociais. Perante o modelo de condomínio fechado oferecido a essa população, o trabalho técnico social ganha uma importância fundamental para o "êxito" dos conjuntos habitacionais populares, sobretudo do ponto de vista da gestão e da convivência entre os moradores.

Com base na análise dos dois casos, podemos afirmar que o projeto arquitetônico e urbanístico dos empreendimentos do PMCMV são determinados, basicamente, pelas especificações mínimas do programa, pelas legislações municipais e pelas estratégias de redução de custos da produção implementadas pelas construtoras. Portanto, os projetos, em

geral, respondem objetivamente a esses fatores com a finalidade de serem aprovados na CAIXA e nas prefeituras e tornarem os empreendimentos rentáveis para os agentes privados. Nesse panorama, raramente há abertura para as preocupações intrínsecas à arquitetura, como uma melhor adequação do projeto às características ambientais do terreno, ao entorno urbano e ao uso pelos futuros moradores, sendo a participação do profissional arquiteto e urbanista dispensável, e, quando presente, voltada para resolver questões burocráticas, como o licenciamento dos projetos no município e a coordenação da elaboração de projetos terceirizados.

Nessa perspectiva, tanto nos residenciais do Jardim Vitória II, como no Conjunto Piracicaba, o projeto de implantação parte de um princípio de simplificação. Assim, de uma rua ligada ao acesso do conjunto, são implantadas as vagas em 90º, desse estacionamento partem caminhos de pedestres que ligam aos acessos dos blocos, os quais, por sua vez, são implantados, de forma repetitiva, em platôs permeáveis. Os equipamentos comunitários, como salão, quadra esportiva e parquinho, recorrentemente, são implantados de forma aleatória, em lugares isolados, sem orientação adequada – no caso das quadras, e até mesmo sem acesso definido. O projeto não estabelece nenhuma relação com o entorno urbano e, quando existe, a relação é apenas visual, em função do relevo acidentado e do cercamento do lote em alambrado, como no Conjunto Jardim Vitória II.

Figura 96 – Cj. Canários – Jardim Vitória II
Fonte: GoogleEarth,22.02.2014

Figura 97 – Cj. Piracicaba
Fonte: GoogleEarth,03.07.2012

Em relação aos espaços de *uso comunitário*, em Belo Horizonte, como abordamos, a legislação urbanística não exige a criação de espaços de lazer e uso comunitário nos conjuntos habitacionais populares, embora seja curioso que até mesmo as especificações mínimas do PMCMV reconheçam a necessidade desses espaços, definindo: *"para empreendimentos com mais de 60 UH, a previsão de 1% da soma dos custos de Infraestrutura e Edificações para a construção de equipamentos de lazer/uso comum, com priorização de centro comunitário, quadra de esportes, praça/playground"* (CAIXA, 2009,s/p.). No entanto, é comum tais áreas serem projetadas somente para constar na aprovação, aliás, lógica essa que rege também a concepção dos outros espaços; sem grandes preocupações com o uso, rapidamente se tornam áreas degradadas e inutilizáveis dentro dos conjuntos, como pode ser verificado no *playground* do Conjunto Piracicaba.

No que toca especificamente ao estacionamento, foi verificado que corresponde a uma demanda real dos moradores, ainda mais considerando a localização dos conjuntos em periferias distantes dos centros e com atendimento deficitário por transportes públicos. No entanto, quando na implantação do estacionamento é utilizada a proporção de uma vaga para cada três apartamentos, conforme o mínimo determinado pela legislação urbanística de Belo Horizonte, condiciona-se um conflito interno entre os moradores, em razão de não haver vagas para todos. Portanto, é necessária uma maior precisão do poder público em relação a essa questão, pois, querendo ou não, a implantação de vagas significa o estímulo a um modelo de transporte automobilístico, que custa muito caro a toda a cidade, além de representar um componente a mais de financiamento para o poder público nos projetos habitacionais, enquanto a sua supressão total não pode ser desassociada de um sistema de transportes públicos eficiente.

Os projetos dos blocos habitacionais implementados nos conjuntos analisados expressam o emprego, quase precisamente, do mínimo exigido pelas especificações do PMCMV, no que diz respeito ao programa, dimensões e materiais. Em ambos os casos, os conjuntos são resultantes de tipologias anteriormente utilizadas pelas construtoras, no âmbito do PAR, aprimoradas para reduzir custos e tornar a obra mais ágil. As tipologias do Conjunto Piracicaba, em H, e a do Jardim Vitória II, em fita, refletem também as estratégias econômicas das construtoras, bem como a busca por reduzir gastos de manutenção dos edifícios, relacionadas à redução de áreas de circulação comuns e utilização de 5 pavimentos, altura máxima permitida pelas legislações municipais sem a necessidade de instalar o elevador. As unidades habitacionais, apesar da área útil muito próxima e do mesmo programa,

apresentam pequenas diferenças relacionadas ao número de fachadas com aberturas, disposição e tamanho dos cômodos. Em geral, as especificações mínimas do programa, somadas aos imperativos econômicos que regem a produção, não possibilitam que as plantas da unidade habitacional fujam de um mesmo padrão.

Do ponto de vista dos moradores, os principais problemas do projeto das unidades habitacionais se relacionam principalmente aos materiais, instalações e processos construtivos de baixa qualidade empregados pelas construtoras, apontados principalmente pelos síndicos do Jardim Vitória II, que comprometem a durabilidade da edificação, bem como desgastam cotidianamente os moradores. Outra questão indicada é a área da UH, realmente insuficiente para as famílias maiores, tal como o espaço reduzido da cozinha e da área de serviços para executar as tarefas e para estender roupa. Em geral, os moradores demonstram estarem satisfeitos com os seus apartamentos, até mesmo porque essa questão parece estar muito mais condicionada a aspectos como a propriedade da habitação, a moradia anterior muito precária e a saída da condição de aluguel, do que efetivamente ao projeto arquitetônico da habitação.

Entre outras questões, o que devemos nos atentar sobre o PMCMV é o estabelecimento de um modelo de produção habitacional privado, que pressupõe que do valor de produção da unidade habitacional financiado pelo governo federal, estadual e municipal, o empreendedor retira o seu lucro. Com isso, embora o custo real da produção seja menor do que o limite financiado pelo poder público, este geralmente corresponde ao valor orçado pelo empreendedor. Portanto, a acumulação de capital pelas construtoras se dá através da canalização de recursos públicos e a produção de HIS, enquanto "negócio", segue uma lógica puramente econômica, desde a localização do empreendimento na cidade ao projeto da unidade habitacional.

3.3 Conjuntos habitacionais em favelas e do PMCMV

No período de 2005 a 2012, nas cidades de Belo Horizonte e São Paulo, pudemos observar que os conjuntos habitacionais produzidos em favelas contaram com maiores possibilidades de acesso à arquitetura e à cidade. No que se refere ao acesso à cidade, primeiramente, o privilégio dos conjuntos em favelas estudados advém tanto da condição do próprio terreno ocupado pelo assentamento, próximo ao centro ou de bairros bem estruturados, como das melhorias que os programas públicos de urbanização nele implementaram. Como resultado,

esses conjuntos são bem inseridos na malha urbana, com facilidade de acesso a transporte público, infraestrutura, serviços urbanos, comércio, postos de trabalho e equipamentos comunitários. A permanência do morador na favela, um direito duramente conquistado, é uma forma de lhe assegurar esse acesso à cidade, bem como evitar os impactos urbanos, já abordados neste trabalho, dos modelos periféricos de moradia popular. Por isso, como mínimo, entre tantas razões, acreditamos ser indiscutível a necessidade, no contexto das intervenções públicas de urbanização de favelas, de evitar as remoções, assim como de viabilizar terrenos na própria favela ou em seu entorno imediato para a implantação de conjuntos de reassentamento.

Os conjuntos do PMCMV, por sua vez, se deparam com o obstáculo do alto custo da terra urbanizada nas grandes metrópoles, que condiciona, mesmo em ocasiões em que há intervenção do Estado formando bancos de terra, que o acesso à cidade seja travado em razão de sua localização distante das áreas centrais da cidade. Por mais que o Estatuto da Cidade tenha proposto instrumentos importantes para combater a terra ociosa e garantir a função social da propriedade urbana, como o PEUC (parcelamento, edificação e utilização compulsórios), em geral, quando aplicados pelos municípios, os processos de desapropriação resultantes são morosos, levando mais de uma década. Com isso, um mecanismo utilizado pela COHAB-SP para obter de forma mais rápida terrenos para repor o seu estoque com vistas a fomentar a produção do PMCMV/Faixa 1 foi o Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS). Se ainda permanece como um grande desafio alcançar terras bem localizadas para a produção de HIS, ao menos, desse modo, o poder público pode exercer um controle maior sobre os empreendimentos habitacionais produzidos pelo setor privado, com maiores possibilidades de proporcionar uma inserção urbana adequada à moradia.

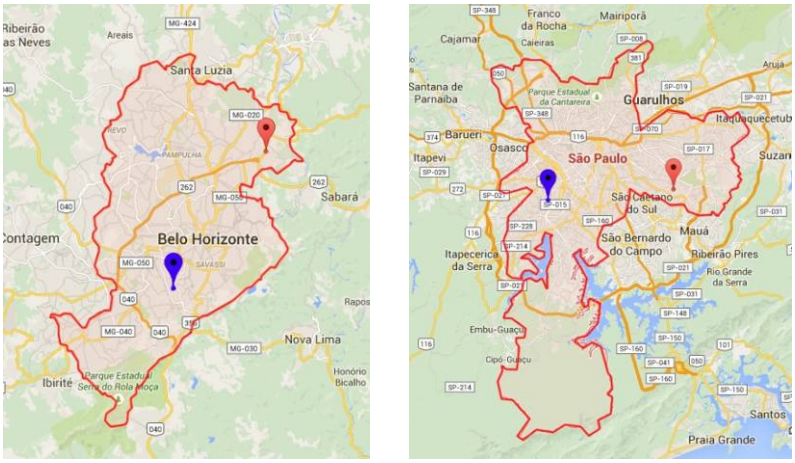


Figura 98 – Localização dos conjuntos estudados (azul – favelas, vermelho – PMCMV)
Fonte: Elaborado pela autora sobre imagem do GoogleMaps, nov./2015

Enquanto nos anos 2000 a produção estatal de habitação popular aos poucos foi sendo atribuída ao setor privado, inicialmente através do PAR, e, de forma decisiva, com a implementação do PMCMV, as favelas tornaram-se então os principais campos de atuação do setor público municipal na produção de habitação popular, sobretudo como componente dos grandes programas de urbanização no período de 2005 a 2012, como pudemos verificar nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Na produção habitacional por gestão pública, o poder público pode definir um padrão de qualidade arquitetônica e urbanística para a produção, ao contrário da produção privada do PMCMV, em que o contratante é a instituição financeira, que nesse aspecto assume um papel de assegurar um padrão mínimo dos projetos, para que a produção acima de tudo possa ser quantitativa, cumprindo as ambiciosas metas do programa estabelecidas pelo governo federal.

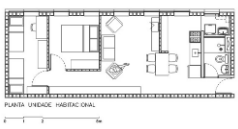
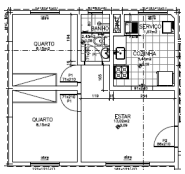
No âmbito do PMCMV, a construtora decide em que moldes a produção vai ocorrer e ainda onde vai ocorrer, mesmo que respeitando o mínimo estabelecido pelo programa e pela legislação urbanística municipal, apesar de esta, em diversas oportunidades, ter se mostrado bastante flexível às propostas dos empreendedores. Desse modo, torna-se difícil, como constatado pelas diversas pesquisas na área, escapar de um padrão habitacional periférico e de baixa qualidade arquitetônica, urbanística e construtiva, já que é o que garante um maior retorno financeiro do empreendimento habitacional ao agente privado. Nesse horizonte, quando o município oferece, através de chamamentos públicos, seus terrenos para a produção do PMCMV, ele também pode definir uma maior qualidade para os projetos, embora não o faça, visto ser a CAIXA o agente financeiro e contratante da produção. Portanto, no modelo privado de produção habitacional, a atuação do município é importante para proporcionar maiores perspectivas de acesso à cidade e à arquitetura, em relação ao padrão resultante de uma maior autonomia do setor privado, mas sem possibilidade de garantir seu pleno acesso.

> (...) o interesse privado, em terra privada, adota as tipologias que permitem a racionalização da produção no sentido da economia de recursos econômicos, e o interesse público, em terrenos "de exceção" (pois nem sempre são de domínio público) e em programas "alternativos" tem a liberdade de adotar tipologias que permitem o desenvolvimento de um modelo coletivo que tem mais oportunidades de ser apropriado socialmente. (NEGRELOS; FERRARI, 2013, p.17)

> Parece paradoxal, em um país em que a eficiência do setor privado é geralmente muito festejada, que hoje o setor público para baixa renda produza – mesmo que em quantidade ainda muito pequena – exemplos de conjuntos habitacionais com mais qualidade do que os produzidos pelo mercado privado do segmento econômico. (FERREIRA, 2012, p.56)

Na produção habitacional em favelas, promovida pela HABI em São Paulo e pela URBEL em Belo Horizonte, estes órgãos determinaram o padrão dos projetos habitacionais por eles contratados. Se em São Paulo, no período de 2005 a 2012, a HABI priorizou a "boa arquitetura", que em muitos momentos tomou traços autorais, como pressuposto para alcançar a qualidade desejada, em Belo Horizonte, por outro lado, não é um requisito da produção da URBEL a qualidade arquitetônica e urbanística, mas preponderantemente a economia. É necessário ainda considerarmos a escala de exceção da produção estatal de HIS com qualidade arquitetônica e urbanística, visto que depende de interesse político, possibilitando uma maior atuação de arquitetos e urbanistas nessa produção, mas também de recursos próprios municipais. Enquanto isso, impera na produção habitacional estatal a padronização sem qualidade de projeto, por se tratar de um instrumento político de ampliação da oferta, mas também econômico, de acumulação de capital, o que claramente se evidencia na vigência de um programa público de produção habitacional massiva e protagonizado pelo setor privado.

Quadro 7 – Quadro comparativo dos conjuntos habitacionais populares

Programa	**URBANIZAÇÃO DE FAVELAS/ VILA VIVA**		**MCMV/FAR**	
Conjunto	**Condomínio F**	**AR03**	**Piracicaba**	**Jardim Vitória II**
Agente promotor	SEHAB/HABI-PMSP	URBEL-PBH	CAIXA, COHAB-SP	CAIXA, URBEL
Projeto	Elito Arquitetos Associados Ltda	HAP Engenharia	Pentarco Engenharia e Arquitetura	Emccamp Residencial
Obras	Camargo Corrêa S.A	HAP Engenharia	Menin Engenharia	Emccamp Residencial
Recursos	PMSP/SABESP/PAC	PAC1/PBH	FAR	FAR/PBH
Custo total (R$)	R$ 7.140.000,00*	R$ 6.467.536,516**	R$ 9.360.000,00	74.970.000 (FAR+PBH)
Custo da unidade (R$)	R$ 75.000,00*	R$ 57.745,86**	R$ 52.000,00	(46/FAR + 5/PBH) = R$ 51.000,00
Data da entrega	19/09/2009	Janeiro de 2010	30/05/2012	Julho de 2013
Localização	Paraisópolis (SP)	Aglomerado Morro das Pedras (BH)	Cj. Promorar Sapopemba (SP)	Jardim Vitória (BH)
Distância até o centro da cidade***	15km	6 Km	22 Km	15 km
Terreno	Particular/ Doado à PMSP	Particular	COHAB-SP	Particular
Nº unidades	126	112	180	1.470
UHs adaptadas	6	Não tem	6	Conforme demanda
Área útil UH	48 m²	41m²(2Q) /46m²(3Q)	37 m²	38 m²
Densidade (HIS/ha)	233,82	166,67	203,26	140,41
Área terreno	5.388,68 m²	6.720 m²	8.855,68 m²	491.176m²,
Área Construída	8.016,69 m²	6.571,04 m²	8.753,86 m²	s.i
CA	1,488	0,978	0,988	0,20
Estacionamento	Não tem	42 vagas	61 vagas	504 vagas
Espaços comunitários	*Playground*, mini quadra poliesportiva, 4 salões comunitários	Não tem.	Salão de festas, *playground*.	Salão comunitário e quadra esportiva.
Origem da Demanda	Áreas com incidência de risco ou frente de obras.	Rua 11 (Parque 01), áreas de risco e outros.	Diversos, reassentados e sorteio.	Diversos, sorteio, reassentados, sem casas, COHABITA.
Regularizado?	Não	Não	Sim	Sim
Taxa de condomínio (R$) (2015)	50	10 ou 20 ou nada	155 (água não individualizada)	70 a 100
Foto				
Planta UH				

FONTE: Elaboração a partir de peças gráficas dos projetos, entrevistas com moradores dos conjuntos estudados, tabela CAIXA – empreendimentos contratados PMCMV/FAR *Fontes desencontradas: Ductor (gerenciadora) e arquiteto Edson Elito.**Valores estimados.***Em Belo Horizonte, considerou-se a distância aproximada até a Praça Sete de Setembro e, em São Paulo, até a Praça da Sé.

CONCLUSÕES

O recorte temporal deste trabalho (2005-2012) corresponde a um período em que as políticas públicas de habitação no Brasil obtiveram, em seu atendimento à demanda, um alcance sem precedentes em direção à população de menor poder aquisitivo, tanto no âmbito das intervenções em assentamentos precários, como na produção habitacional, o que rebateu nas políticas municipais estudadas, dos municípios de Belo Horizonte e de São Paulo. No entanto, os dois principais programas do governo federal que propiciaram tal processo, o PAC e o PMCMV, tiveram como objetivo primário a expansão da economia, alcançado por meio da dinamização da construção civil, francamente anunciado e cumprido. Portanto, avaliamos que a meta desses programas não era prover moradia com qualidade arquitetônica e urbanística, tampouco promover o acesso à cidade, questões que se transformaram em um problema sobretudo para nós, arquitetos e urbanistas, partindo do entendimento de que a habitação é muito mais que um teto e que, de encontro com o ideário da Reforma Urbana, precisa ter qualidade e se estender a todos os benefícios da cidade.

Como abordamos no trabalho, a grande quantidade de recursos do governo federal destinados à habitação contribuiu para destravar muitos obstáculos nas políticas municipais das capitais analisadas, como as dificuldades em implementar os programas de urbanização de favelas de forma integrada e abrangendo todo o assentamento e a ampliação da produção habitacional de baixa renda. No entanto, quando os municípios em geral passaram a contar efetivamente com aqueles recursos para habitação, preponderantemente a partir de 2005, tiveram, por consequência, suas políticas a ele subordinado, sobretudo no que tange à provisão habitacional, que passou a seguir as diretrizes e regras do governo federal para cumprir metas quantitativas, intensamente instrumentalizadas no PMCMV, lançado em 2009.

Se desde sua incorporação como política de Estado, na Era Vargas, a produção de habitação popular sempre esteve atrelada a uma função econômica, de aquecimento da economia por meio do incentivo à cadeia da construção civil, no período estudado (2005 a 2012), a orientação desenvolvimentista e popular do governo federal e o fortalecimento do setor imobiliário foram fatores determinantes para expandir o acesso da casa própria via mercado formal à população de mais baixa renda. Assim, enquanto pensávamos que o modelo de produção habitacional massivo e periférico havia sido superado, após a avaliação e crítica aos impactos da produção financiada pelo BNH, afirmou-se novamente como expressão dos interesses dos setores da construção civil.

Incitando uma perspectiva retrógrada em relação à trajetória da política habitacional e urbana que vinha se traçando nos anos 2000 – com a implementação do MCidades, SNHIS, FNHIS e PLHIS; o PMCMV condicionou um cenário desanimador no que diz respeito à democratização do acesso à cidade. Em primeiro lugar, porque o aquecimento do setor imobiliário agravou a dificuldade de assegurar a localização adequada à habitação popular, aumentando o custo da terra urbana, que implicou tanto na implantação de conjuntos habitacionais do PMCMV "longe", quanto na intensificação da ocupação dos assentamentos precários nas periferias dos municípios das regiões metropolitanas. Devemos nos atentar igualmente para o fato de que essa produção contribui para a construção de periferias fragmentadas e segregadas, difundindo a tendência de privatização do consumo do espaço urbano também nos bairros populares, acompanhada de todos os problemas de gestão e endividamento que a forma condomínio fechado e a propriedade privada, ofertadas à população de mais baixa renda, implicam. Nesse contexto, ao menos, alguns municípios percebem a necessidade de fomentar bancos de terras para a produção de habitação popular e de enfrentar o desafio do "nó" da terra urbana, embora ainda de forma pouco eficaz no que diz respeito a alavancar terras bem localizadas, enquanto outros, ao contrário, atuam de forma condizente com os interesses das construtoras, flexibilizando suas legislações urbanísticas para que empreendimentos possam ser implantados em áreas rurais ou frágeis ambientalmente e sem nenhuma estrutura em termos de equipamentos e serviços urbanos.

Nos programas de urbanização de favelas, em que poderíamos ter um horizonte melhor a respeito da ampliação do acesso à cidade, posto que, de forma sistemática, se estruturou intervenções para a instalação de infraestrutura, condições adequadas de acessibilidade e equipamentos nos assentamentos precários – que historicamente foram objeto de erradicação ou de abandono pelo poder público, foram evidenciados números estrondosos de remoções, que somados às dinâmicas de valorização imobiliária, reforçaram a privação do acesso à cidade a uma grande quantidade de famílias pobres. Por outro lado, é importante colocarmos como um avanço no aspecto do "acesso à cidade" pela população de baixa renda a iniciativa de São Paulo em viabilizar habitação para a locação social nas áreas centrais da cidade, embora até o momento tenha resultado em uma escala irrisória de atendimento, por ser tratada como uma exceção.

Em São Paulo, a política habitacional no período abordado claramente priorizou a urbanização de favelas, comandada pela HABI, e, nessa conjuntura, o acesso à arquitetura se estendeu à população de baixa renda, resultando em um grande volume de obras, financiado

com significativo montante de recursos municipais, mas também por parcerias e repasses de recursos de órgãos como a CDHU, a SABESP e o governo federal através do PAC. Assim, à diretriz da diversificação de projetos – em refutação às tipologias padronizadas dos "Cingapuras", já perseguida pelo corpo técnico da HABI na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), se somou a ideia da "boa arquitetura". Nesse sentido, a gestão de habitação popular liderada pela arquiteta e urbanista Elisabete França, enquanto superintendente de habitação popular, em diversas ocasiões, deu prioridade à contratação de escritórios pré-definidos, por terem experiências passadas reconhecidas com projetos de habitação popular e de urbanização de favelas, ou, então, pela visibilidade de seu trabalho. Assim, com efeito, foram elaborados e implantados projetos de conjuntos habitacionais em favelas de muito boa qualidade, assim entendida por conta de sua adequação ao terreno e ao entorno urbano, aos espaços comunitários e à área maior da unidade de habitação. E mais, foram projetos divulgados em revistas, premiados e que receberam certificações de sustentabilidade ambiental, contribuindo para que se desse uma maior visibilidade e importância aos projetos de habitação popular, em contraposição à arquitetura de elite, levando-nos a acreditar que as populações de baixa renda poderiam contar com uma arquitetura além dos "caixotes" e "casas de pombo" que, ao longo da história da habitação social no Brasil, as políticas habitacionais tradicionalmente lhes conferiram.

Porém, o que significa de fato essa produção? Se, não apenas em nosso país e no período retratado, foi tomado como legítimo convidar arquitetos para elaborar projetos para o poder público como forma de garantir um resultado desejado, principalmente em termos ideológicos; quando em um regime democrático isso se torna uma prática corriqueira significa que os serviços públicos são determinados por interesses particulares, retirando a possibilidade de outros profissionais trabalharem para os órgãos governamentais. Além disso, é possível que na produção estudada tenha havido processos participativos que levaram à discussão dos projetos com a população, dando a ela abertura para decidir sobre o projeto de suas habitações, questão esta que não foi aprofundada por este trabalho. Porém, em geral, o que se verificou foi a valorização de uma arquitetura autoral, cujo próprio conceito implica no desenho atribuído a um nome – o detentor do conhecimento técnico, na visibilidade de seus traços, e na imposição do projeto como instrumento que exerce um poder de controle.

Ademais, temos ainda que considerar os efeitos dessa arquitetura sob o ponto de vista urbano, que, se por um lado, cria na paisagem formas tidas como menos incômodas do que os Cingapuras estigmatizadores e homogeneizadores, por outro, repercute na segregação e na

formação de enclaves privilegiados junto aos assentamentos precários, até mesmo nas propostas mais bem intencionadas de integração urbana. Com isso, a "boa arquitetura" incorpora, paradoxalmente, um valor adicional, que não o de uso, reforçando a lógica de mercado nas favelas. Devemos ainda ressaltar que somente uma porção da demanda pode acessar essa arquitetura, já que muitos removidos não tiveram a mesma sorte, se perpetuando no aluguel social.

Ora, se a boa arquitetura é para poucos, então ela pouco se diferencia da arquitetura de elite. Portanto, para além da preocupação com a diversificação da arquitetura, requer maior atenção a "democratização" de seu acesso.

A proposta deste trabalho teve o objetivo de descortinar algumas possibilidades de proporcionar qualidade arquitetônica e acesso à cidade à população de baixa renda, e que a habitação popular estatal pudesse ser produzida de outra maneira que não por uma lógica puramente econômica; e foi justamente em razão da visibilidade dos projetos de habitação popular, que a política implementada pela HABI de 2005 a 2012 foi o modo escolhido. A análise dessa experiência viabilizou a identificação da capacidade de alguns gestores, arquitetos e urbanistas, ocupando cargos de direção, de influenciar os rumos da política habitacional, demonstrando que para que a arquitetura dos conjuntos habitacionais possa melhorar é necessário negociar (com governantes, corpo técnico, gerenciadoras e construtoras) para que a qualidade seja colocada como prioridade. Essa experiência ainda demonstra que os governos podem possibilitar uma maior atuação dos arquitetos e urbanistas na produção de habitação popular, ou pelo menos lhes conferir uma atribuição maior, além daquela prática limitada e contraditória, por ser subordinada e condizente aos interesses econômicos das construtoras e metas quantitativas dos governos, dos arquitetos atuantes na produção massiva do PMCMV. Desse modo, podemos verificar a importância da esfera política e das dinâmicas internas ao Estado, além da determinação puramente econômica na produção de habitação popular. Nesse raciocínio, poderíamos então supor que faltasse vontade política para que a produção pública de Belo Horizonte pudesse alcançar uma maior qualidade, uma vez que os procedimentos, diretrizes e regras, estabelecidos pela URBEL persistem sendo utilizados mesmo com o reconhecimento pelo corpo técnico de suas limitações, embora sempre seja alegada a escassez de recursos econômicos. Assim, a arquitetura produzida nesses contextos evidencia um desprezo pelas classes mais pobres, que não precisariam, em uma lógica elitista, de moradia de qualidade, de espaços de convívio e lazer e, tampouco, decidir sobre a produção de suas habitações.

Buscando ainda entrever outras possibilidades de proporcionar qualidade arquitetônica e acesso à cidade à população de baixa renda, uma delas pode ser encontrada na autogestão, enquanto alternativa de produção de habitação popular não subordinada inteiramente ao interesse de acumulação de capital. Nessa alternativa, a gestão da produção é atribuída aos futuros moradores organizados, geralmente cabendo aos governos fornecer terra e recursos financeiros e técnicos, o que possibilita que a arquitetura se coloque a serviço da população através da assistência técnica. Contudo, em um contexto em que se exalta a discursiva eficiência do setor privado na política habitacional, a viabilização da autogestão é dificultada, como bem demonstram as pesquisas relacionadas ao PMCMV Entidades.

Por fim, se desejamos uma maior capacidade de atuação da arquitetura junto às populações de baixa renda, é necessário vislumbrar alternativas para que ela amplie o seu alcance onde efetivamente seja requerida. A necessidade de construir casas para a população de baixa renda é, acima de tudo, parte de uma estratégia de fortalecimento do setor imobiliário e de dinamização da economia, que limita sobremaneira as possibilidades de ação da política habitacional e que distancia a perspectiva de superação do conjunto habitacional periférico e de baixa qualidade. Vinculada ao sonho da casa própria, a produção habitacional massiva de novas unidades é mais fácil e imediatamente recompensante para os governos, em termos econômicos e políticos, do que implementar processos como a urbanização de favelas, o *retrofit* de edifícios ociosos e o aluguel social, mesmo sendo também mais cara e insustentável do ponto de vista urbano. Sabemos que nos grandes centros urbanos estudados neste trabalho, as maiores necessidades habitacionais se concentram nos assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamento irregulares), que, como vimos, constituem a única alternativa habitacional reservada a seus moradores. Assim, milhares de famílias moram em condições extremamente precárias, muitas vezes em áreas com incidência de risco, sem infraestrutura e sem garantia de ali poderem permanecer. Com isso, reconhecemos a importância dos programas de urbanização de favelas, mas, em concomitância, a necessidade de sua concepção sob outra ótica, que não a das grandes construtoras e a do mercado imobiliário, e que incorporem a assistência técnica para enfrentar a precariedade construtiva dos domicílios. Além do mais, já que é necessário prover moradias, lutemos para que ela seja implementada nos terrenos e prédios ociosos e bem localizados da cidade, que os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam aplicados e que o acesso à assistência técnica seja universalizado.

Por mais que tudo isso se revista de um tom utópico, é o que nos resta defender, ou, então, consentiremos com um modelo de produção de cidade e habitação cada vez mais privatizado, que, sob a aparência de integrar, exclui os pobres da cidade e da arquitetura em favor da acumulação de capital e concentração de renda no setor privado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. J. **Verticalização de favelas em São Paulo:** balanço de uma experiência (1989 a 2004). Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

AMARAL, Â. A. C.. **Habitação na cidade de São Paulo**. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 120p.

ANDRADE, C. M.; BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. (Orgs.). **Arquitetura e Habitação social em São Paulo:** 1989-1992. EESC/USP. 1993.

ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. In: ANPUR-ENAPUR, 14, 2011. **Anais do Encontro Nacional da ANPUR**, 2011.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. **Correio da Cidadania**, Ed. 543. 2009. Disponível em:< http://www.correiocidadania.com.br/content/blogcategory/66/171/>. Acesso em: 19 out. 2011.

AYMONINO, C.: [Trad] J F Chico, J M Marco. **La vivienda racional.** Ponencias de los congressos CIAM 1929-1930. Barcelona Gili,1973.

AZEVEDO, S.. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, no 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out./dez. 1988, p. 107-120.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A.G. de. **Habitação e Poder**. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BAPTISTA, D.M.T; BORIN, M.E.S. Organização social do território e desigualdades de oportunidades educativas. In: PASTERNAK, S.; BÓGUS . L. M.M.(Ed.). **São Paulo:** transformações na ordem urbana. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap.7, p. 232-262.

BARAVELLI, E. B. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo**: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. Dissertação (Mestrado) **-** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BARONE, A. C. C.. **Team 10,** Arquitetura como crítica. São Paulo: Annablume Editora, 2002.

BEDÊ. M. M. C. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente bh popular**. 1993 / 1996. Dissertação (Mestrado) **-** Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal**. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: 2010.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Processo administrativo nº 01.053.016.10.41 do Bairro Vitória II** (EIA-RIMA). Belo Horizonte, 2010a.

_____. Conselho Municipal de Habitação. **Resolução nº. II**, de 1 de dezembro de 1994. Aprova a política habitacional para o município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1994.

BOIS, M. C. M. S. **Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação.** Dissertação (Mestrado) **-** Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p.37-70.

BONATES, M. F. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista Risco**, n. 7, p.147-164, 1º semestre, 2008. Disponível em: <http://www.arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco7-pdf/02_art10_risco7.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2013.

BONDUKI, N. G. **Os pioneiros da habitação social no Brasil:** cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP: SESC, Volume 1, 2014.

_____. O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. **Anais: I Encontro Nacional da ANPARQ**, 2010.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo ISSN 1984-5766, Nº1-2008.

_____. **Origens da habitação social no Brasil** - arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade FAPESP, 1998.

_____. **Habitação & Autogestão.** Construindo Territórios de Utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PAC.** 1ºBalanço, 2015. Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ccedac8ebd8bfe1fefc25c0e4e4e8c0c.pdf, acesso em 02/01/2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Programa de aceleração do Crescimento - PAC:** Orientação Operacional N.º01/2011. Brasil, 2011.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de favelas:** a experiência do PAC. Brasil, 2010.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios:** Política Nacional de Habitação. Brasil, 2010a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação.** Brasil, 2009.

_____. LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CAIXA. **Cartilha Completa do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Cartilha_Completa_do_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_V1.pdf>. Acesso em 30 jul. 2012.

_____. **Especificações para empreendimentos até 3SM apartamentos**.2009.

CAMPOS, P. R.. **Produção privada e provisão da habitação para os pobres:** estrutura, mudança e impacto na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado) **-** Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In.: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17**-**65.

CARDOSO, A. L.; VALLE, C. L. Habitação e governança urbana: avaliação em 10 cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**. n. 4. São Paulo. 2000. p. 33-62.

CARRASCO, A.O.T. O conjunto habitacional como expressão da desigualdade urbana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, 3., 2015, São Paulo. **Anais do 3º CIHEL:** Habitação: Urbanismo, Cultura e Ecologia dos Lugares. São Paulo: FAU USP, 2015.

CASA DO MOVIMENTO POPULAR. **Plano Global específico Aglomerado Morro das Pedras e Vila Pantanal** – Etapa Levantamento de Dados. Belo Horizonte, 2001.

CIDADE E ALTERIDADE. **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa Vila Viva nas vilas São Tomás e Aeroporto e no Aglomerado da Serra, em contraposição a proposta oficial do programa:** relatório parcial. UFMG. UFV. UI. CES/UC. Belo Horizonte, 2013.

DENALDI, R. Urbanização de favelas: estratégias para ampliar a escala e elevar a qualidade das intervenções. In: ANPUR-ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR:** “Espaço, planejamento e insurgências”. Belo Horizonte, 2015.

FERRARI, C. **Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna:** os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

FERRARI, C.; NEGRELOS, E.P., Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no brasil. In: ANPUR-ENANPUR, 15., 2013, Recife/PE. **Anais do XV Encontro da ANPUR-ENANPUR:** "Desenvolvimento, planejamento e governança 30 anos da ANPUR". Recife/PE, 2013.

FERREIRA, J. S. W. (Org.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil Urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB, 2012.

FILGUEIRAS, C.A.C.; SOUKI, L.G. Desenvolvimento urbano em área de conurbação: o projeto PAC Arrudas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. IN: ANDRADE, L.T.;MENDONÇA, J.G; DINIZ, A.M.A. (Ed.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG : PUC-Minas, 2015. cap. 14. p. 443-467.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese de doutorado. IE/Unicamp, Campinas, 2011.

FRANÇA, E. **Favelas em São Paulo (1980 – 2008). Das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização. A Experiência do Programa Guarapiranga**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, FAUMACK: São Paulo, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

GROPIUS, W. ¿Construcción baja, media o alta?, III CIAM. In: AYMONINO, Carlo: [Trad] J F Chico, J M Marco. **La vivienda racional.** Ponencias de los congressos CIAM 1929-1930. Barcelona Gili, 1973. p.211-232.

GUIMARÃES, B. M. **Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios**. Análise e Conjuntura, Vol. 7, Nº 2 e3, pp. 1-18. Belo Horizonte. 1992.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. Brasil, maio de 2000.

KOHARA, L.; UERMURA, M.M.; FERRO, M.C.(Org.). **Moradia é Central** - lutas, desafios e estratégias. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2012.

LE CORBUSIER. La parcelación del suelo en las ciudades. III CIAM. In: AYMONINO, Carlo: [Trad] J F Chico, J M Marco. **La vivienda racional.** Ponencias de los congressos CIAM 1929-1930. Barcelona Gili, 1973. p. 233-243.

LOPES, J.M; RIZEK, C. O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica. In: **Coletânea Habitare** – Vol. 5. 2006. cap. 3. p.45-75.

LÓPEZ, Manuel. **Dictadura y urbanizacion**. La transformación del medio físico em Venezuela durante la década militar (1948-1958). Parte II. 1992.

MARICATO, E. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. In: Cadernos Metrópole, número 21, 1.º semestre, 2009.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARQUES, E.; TORRES, H.; SARAIVA, C.. Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, 2011. p. 15-30.

MASCIA, E. L.. Habitação no Brasil atual - construção de uma política de estado?. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2011.

MAUTNER, Y. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**.1.ed. São Paulo: Edusp, 1999.

MELO, I. D. O. **O Espaço da Política e as Políticas do Espaço**: tensões entre o programa de urbanização de favelas "Vila Viva" e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geografia) **-** Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, L. T.; DINIZ, A. M. A. Mudanças e permanências na estrutura socioeconômica e territorial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L.T.;MENDONÇA, J.G; DINIZ, A.M.A. (Ed.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles ; Belo Horizonte, MG : PUC-Minas, 2015. Introdução. p. 15**-**32.

MENDONÇA, J. G. ; COSTA, H. S. M.; BORGES, M. R. Organização social do território e formas de provisão de moradia na RMBH. In: ANDRADE, L.T.;MENDONÇA, J.G; DINIZ, A.M.A. (E). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles ; Belo Horizonte, MG : PUC-Minas, 2015. cap. 7.p. 235 – 265.

MUMFORD, E. **The CIAM Discourse on Urbanism, 1928-1960**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2000.

NAKANO, K. A crise da mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo. In: PASTERNAK, S.; BÓGUS. L. M. M. (Ed.). **São Paulo:** transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 8. p. 263**-**295.

NAKANO, K. Desigualdades Habitacionais no "Repovoamento" das Áreas Centrais de São Paulo. In: ANPUR-ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR:** "Espaço, planejamento e insurgências". Belo Horizonte, 2015a.

NASCIMENTO, D. M. [COORD.] **Programa Minha Casa Minha Vida:** Estudos Avaliativos na RMBH. Edital MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012. Belo Horizonte: PRAXIS EA/UFMG, 2014.

NAVARRO, R. G. Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. In: CARDOSO, A. L. (Coord.) **Habitação social nas Metrópoles brasileiras**: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre. Coleção Habitare ANTAC, 2007. Disponível em: <http://habitare.infohab.org.br/publicacao_colecao7.aspx>. Acesso em: 24/jan/2010.

NEGRELOS, E.P. A moderna habitação econômica como questão de estado na produção capitalista da cidade. Fases de expansão e redução dos componentes modernos da cidade e da habitação no Brasil – estado de São Paulo - no período 1930- 1985. **URBANA**, V.6, nº8, jun2014 – Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina – CIEC/UNICAMP. p. 599-625.

_____. **Habitação Social no Brasil pós-1964.** Arquitetura, cidade e gestão. Um estudo comparado entre a produção do BNH/COHAB e da CEF/PAR em cidades do estado de São Paulo. Relatório Científico 1 - Período relacionado 01/02/2011 a 30/01/2012. Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012.

_____. Habitação Social Pós-1964 no Município de São Paulo. Contribuições ao Debate sobre o Moderno e a Produção da Cidade. In: XI **SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO: A CONSTRUÇÃO DA CIDADE E DO URBANISMO**: IDEIAS TÊM LUGAR?. Vitória. 5-8 de outubro de 2010.

_____. **Técnica e Estratégia Política.** Grandes Projetos Urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. **Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992**. Projeto e Participação Popular. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. A utopia de um novo modo de morar. **Risco:** Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), no prelo.

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. **Por um observatório das remoções no município de São Paulo:** Relatório. LABHAB E LABCIDADE/FAU-USP, 2012. Disponível em http://observatorioderemocoes.com/wp-content/uploads/2015/06/Observatorio_REMOCOES.pdf, acesso em 29.01.2016.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista:** O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PASTERNAK, S.; BÓGUS . L. M.M. Introdução. In: PASTERNAK, S.; BÓGUS . L. M.M. (Ed.) **São Paulo:** transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 15-26.

PASTERNAK, S.; BÓGUS . L. M.M. Mudanças recentes na estruturação socioespacial da Região Metropolitana de São Paulo. In: PASTERNAK, S.; BÓGUS . L. M.M. (Ed.) **São Paulo: transformações na ordem urbana.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015a. cap.4. p.111-157.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PULHEZ, M. M. Plano de Habitação, Produção de Habitação: As Fronteiras de Conflito da Política Pública. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012.

PULLEZ, M. M. **Espaços de favela, fronteiras do ofício**. História e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

RODRIGUES, Silvia. **Loteamentos Fechados e Condomínios Residenciais em São José do Rio Preto. Campinas**, 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUCCAMP, 2006.

RODRIGUES, Soraya. **Casa própria ou apropriada?** duas abordagens: o FUNAPS Comunitário e o Projeto Cingapura. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ROLNIK, R. [COORD]. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV.** Edital MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012. São Paulo: LABCIDADE/FAU-USP, 2014.

ROLNIK, R. "La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil." **EURE (Santiago)** 35.104 (2009): 5-28.

_____. São Paulo, início da industrialização: o espaço é político . In: KOWARICK, L. (Org.). **As Lutas Sociais e a Cidade**. São Paulo: Paz e Terra / UNRISD, 1988.

ROLNIK, R; ROYER, L. O Programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. In: ANPARQ-ENANPARQ, 3., 2014, São Paulo. **Anais do III ENANPARQ**: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, São Paulo, v. 1, p. 123-158, 2011.

RONCONI, R. L. N. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão**: o programa FUNAPS comunitário. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 1995.

ROYER, Luciana de Oliveira. Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Coord.) **Habitação social nas Metrópoles brasileiras:** Uma

avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre. Coleção Habitare ANTAC, 2007. Disponível em: <http://habitare.infohab.org.br/publicacao_colecao7.aspx>. Acesso em: 24/jan/2010.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In. SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa… e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 3. p.51-70.

SANTO AMORE, C. "Minha Casa Minha Vida" para iniciantes. In. SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa… e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 1. p.11-27.

SANTOS, A.L.T.S. O papel das ações diretas na produção da Política Habitacional da cidade de São Paulo. In: ANPUR-ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR:** "Espaço, planejamento e insurgências". Belo Horizonte, 2015.

SANTOS, C.S. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990.** Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SANVITTO, M. L. A.. **Habitação Coletiva Econômica na Arquitetura Moderna Brasileira entre 1964 e 1986**. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). **Apresentação Programa Paraisópolis**, 2013.

_____. Prefeitura Municipal.Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). **Plano urbanístico de Paraisópolis**. São Paulo, 2012.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação**: a experiência de São Paulo. Volume 1. 2012a.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Habitação. **Plano Municipal de Habitação**: PMH 2009-2024. 2011.

_____. Prefeitura Municipal. **Urbanização de Favelas**: a experiência de São Paulo. São Paulo: Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2008. Disponível em: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/publicacoes/urbanizacao_favelas/index.html, acesso em 16/11/2015.

_____. Prefeitura Municipal. **Guarapiranga:** Recuperação Urbana e Ambiental no Município de São Paulo, São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000.

_____. COHAB-SP. **Balanço qualitativo de gestão: 2001-2004.** São Paulo, s/d.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SIGOLO. L.M. O boom imobiliário redesenhando a cartografia da segregação socioespacial na metrópole paulistana. In: ANPUR-ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais do XVI ENANPUR:** "Espaço, planejamento e insurgências". Belo Horizonte, 2015.

SILVA, M. M. A. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese (doutorado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SILVA, H. M. B.. **Terra e moradia:** que papel para o município? Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

SINGER. A. O Lulismo e seu futuro. **Revista Piauí**, nº49. 2010.

TASCHNER, S. P.; BALTRUSIS, N. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. In: CARDOSO, A. L. (Coord.) **Habitação social nas Metrópoles brasileiras:** Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre. Coleção Habitare ANTAC, 2007. Disponível em: <http://habitare.infohab.org.br/publicacao_colecao7.aspx>. Acesso em: 24/jan/2010.

TEIGE, K. El problema de la vivienda para las clases de nível mínimo. III CIAM. In: AYMONINO, Carlo: [Trad] J F Chico, J M Marco. **La vivienda racional.** Ponencias de los congressos CIAM 1929-1930. Barcelona Gili, 1973. p. 251-259.

TURNER, John F. C.. **Vivienda todo el poder para los usuarios**. Madri: H. Blume,1977.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WEBSITES

CDHU. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo. Disponível em: http://www.cdhu.sp.gov.br/. Acesso em 20/11/2014.

HABISP.PLUS. Disponível em http://www.habisp.inf.br/, acesso em 16/11/2015.

SEHAB. Secretaria da Habitação do Município de São Paulo. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/. Acesso em 20/11/2014.

COHAB-SP. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. Disponível em: http://www.COHAB.sp.gov.br/. Acesso em 10/11/ 2014.

URBEL. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. Disponível em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=URBEL. Acesso em 02/01/2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Listas de gestores entrevistados

Gestores entrevistados em São Paulo:

Nome	Data	Cargo/ Atribuição de 2005 a 2012
Maria Teresa Diniz	25/03/2015	Coordenadora de Projetos da SEHAB e do projeto de urbanização de Paraisópolis 2005-2012.
Angelo Filardo (com participação de Caio Santo Amore)	26/03/2015	Coordenador de Projetos de Habitação Popular na SEHAB até 2012.
COHAB-SP: Cristina Brito, Letícia Brandão e Heloisa Masuda	17/04/2015	Arquitetas e urbanistas da COHAB-SP (Companhia Metropolitana de Habitação), Cristina Brito é a atual gerente de projetos.
Vanessa Padiá	17/04/2015	Coordenadora do Projeto de Urbanização em Heliópolis até 2012.
Violêta Kubrusly	20/04/2015	Arquiteta e urbanista efetiva SEHAB/ PMSP até 2014.
Elisabete França	26/05/2015	Superintendente de Habitação Popular HABI/SEHAB no período de 2005-2012.

Gestores entrevistados em Belo Horizonte:

Nome	Data	Cargo/ Atribuição
Júnia Márcia Bueno Neves	08/04/2015	Engenheira civil. Gestora do PMCMV 2013/2014. Diretora de Habitação da URBEL.
Karla Maria Vilas Marques	09/04/2015	Chefe na Divisão de Planejamento da URBEL.
Aluísio Rocha Moreira	09/04/2015	Engenheiro civil. Atual gestor do PMCMV, chefe da Divisão de Empreendimentos Habitacionais da URBEL.
Mônica Maria Cadaval Bedê	10/04/2015	Foi Diretora de Planejamento da URBEL, atualmente é consultora em projetos e planos na área habitacional e urbana para prefeituras.
Patrícia Gouthier	28/04/2015	Arquiteta e urbanista, atua nos escritórios de obras do Programa Vila Viva/ URBEL.
Adriana Duval	29/04/2015	Arquiteta e urbanista da Divisão de Projetos URBEL.
Andréa Scalon	29/04/2015	Arquiteta e urbanista da Supervisão de Projetos URBEL.
Taís Tavares Mascarenhas	30/04/2015	Foi coordenadora de projetos do projeto Vila Viva Serra, contratada pelo Consórcio Camargo Correia-Santa Bárbara.

APÊNDICE B – Conjuntos habitacionais da SEHAB e COHAB-SP de 2005 a 2012

Conjuntos Habitacionais promovidos pela SEHAB (2005 a 2012) - concluídos e em andamento em 2012 (2)

Conjunto	Nº UHs	Programa
Alexandre Mackenzie	722	Urbanização Nova Jaguaré
Badra (2)	1.176	si.
Bamburral/Árvore de São Tomás/ Esperança (2)	234	Urbanização
Barão de Antonina (2)	160	s.i.
Caraguatatuba/ Parque Várzeas do Tietê – SEHAB/COHAB-SP	749	MCMV
Casemiro de Abreu (2)	84	s.i.
Chácara do Conde (2)	1.702	Mananciais
Chácara do Conde II(2)	84	Mananciais
Cidade Azul	222	s.i.
Cidade Júlia (2)	600	Mananciais
City Jaraguá	684	s.i.
Complexo Verguerinho/ Nova Divinéia	274	Urbanização
Corruíras	244	OUC –Água Espraiada
Diogo Pires (2)	240	Urbanização
Dois de Maio I	80	Urbanização
Dois de Maio II (2)	100	Urbanização
Domênico Martinelli (2)	280	s.i.
Estevão Baião (2)	300	OUC –Água Espraiada
Gleba A – Quadra (mutirão)	42	s.i.
Gleba A – Quadra 1	115	s.i.
Gleba A – Quadra 2	16	s.i.
Gleba A – Quadra 4	57	s.i.
Gutemberg	19	s.i.
Haia do Carrão	130	Urbanização
Heliópolis Gleba A – Bolsão II	260	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba A – Quadra 5	34	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba H (2)	200	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba K – Estrada das Lágrimas (2)	204	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba K – Sabesp 1 – Cond. 1/2/3	470	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba K – Sabesp 1 – Cond. 4 (2)	72	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba K – Sabesp 2 – Parte 1 e 2 (2)	1.200	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba K1 – Córrego da Independência	7	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba K2 – Comandante Taylor	421	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba N - Ceratti	163	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba N – Quadra D	90	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba N – Quadra E	40	Urbanização Heliópolis

CONTINUA

Conjunto	Nº UHs	Programa
Heliópolis Gleba N – Rua Nova 5	10	Urbanização Heliópolis
Heliópolis – Rocinha	72	Urbanização Heliópolis
Heliópolis Gleba G – Cond. A/B (2)	199	Urbanização Heliópolis
Iguaçu	19	OUC –Água Espraiada
Iguape – Parque Várzeas do Tietê – SEHAB/COHAB-SP	53	MCMV
Inácio Monteiro	84	s.i.
Itaquaquecetuba – Parque Várzea do Tietê - CDHU	340	s.i.
Jardim Celeste V	172	Urbanização
Jardim Clíper	36	Mananciais
Jardim Colombo A – C (2)	320	Urbanização
Jardim das Rosas	200	Urbanização
Jardim Edith (2)	252	OUC –Água Espraiada
Jardim Guarani/Boa Esperança	108	Urbanização
Jardim Imbuias	95	Mananciais
Jardim Iporanga/ Esmeralda	341	Mananciais
Jardim Irene II	160	Urbanização
Jardim Nazaré III	126	Urbanização
Jardim Olinda	736	Urbanização
KenkitiSimomoto	110	Urbanização Nova Jaguaré
Lidiane/ Sampaio Correia (2)	238	Urbanização
Mata Virgem	407	s.i.
Nelson Cruz (CDHU) (2)	578	s.i.
Nossa Senhora Aparecida	96	Urbanização
Nova Jaguaré 1 e 2	405	Urbanização Nova Jaguaré
Novo Santo Amaro V/VII	14	Mananciais
Paraisópolis CDHU Campo Limpo G2 (2)	56	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Campo Limpo I (2)	278	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Campo Limpo N (2)	152	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Vila Andrade B (2)	172	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Vila Andrade C (2)	112	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Vila Andrade D (2)	56	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Vila Andrade E (2)	122	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis CDHU Vila Andrade G (2)	116	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis – Condomínio I (2)	71	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis – Grotinho2	4	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis A - G	954	Urbanização Paraisópolis
Paraisópolis Condomínio H (2)	120	Urbanização Paraisópolis
Parque Fernanda I	348	Urbanização
Parque Novo Santo Amaro V – Luz Soriano	198	Mananciais
Parque São José III, V e Vila Eda	14	s.i.
Piracicaba - Parque Várzeas do Tietê (COHAB)	46	MCMV

CONTINUA

Conjunto	Nº UHs	Programa
Ponte dos Remédios (2)	1.267	s.i.
Porto Seguro (2)	450	Urbanização
Real Parque (2)	1.252	Urbanização OUC
Santa Lúcia I	11	Mananciais
Santo Eduardo	124	
São Francisco Núcleo A	88	Urbanização
São Francisco Provisão 6 (2)	640	Urbanização
São Francisco – Provisão 1 - 5	616	Urbanização
São Rafael – Parque Várzeas do Tietê – SEHAB/COHAB-SP	4	s.i.
São Roque – Parque Várzeas do Tietê – SEHAB/COHAB-SP	105	MCMV
Sapé (2)	961	Urbanização
Tiro ao Pombo	215	Urbanização
Tolstói e União (2)	82	Urbanização
Vargem Grande (2)	860	s.i.
Viela da Paz (2)	156	Urbanização
Viela do Colégio (2)	27	s.i.
Vila Nilo	136	Urbanização
Vila Rubi	24	Mananciais
VitotomaMastroroza – Edificação (2)	40	Urbanização
VitotomaMastroroza – Edificação	56	Urbanização
VitotomaMastroroza - Sobreposta	62	Urbanização

Conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB-SP (2005 a 2012) - concluídos e em andamento em 2012 (2)

Conjuntos	Nº UHs	Programa
Araraquara (2)	160	MCMV, entregue 22/12/2014
Asdrubal do Nascimento	40	Locação Social, entregue em 2007
Atibaia (2)	300	MCMV, entregue 31/07/2015
Barra Bonita (2)	120	MCMV, entregue em 2014
Barro Branco II	260	Mutirão
Baronesa de Porto Carrero	26	s.i.
Brotas (2)	80	MCMV, entregue em 2014
Caçapava (2)	50	MCMV, entregue 30/01/2014
Campos do Jordão (2)	100	MCMV, entregue 2014
Caraguatatuba A (2)	140	MCMV, entregue 20/12/2014
Caraguatatuba B e D (2)	340	MCMV, entregue 2015
Caraguatatuba C e E (2)	600	MCMV, previsto 2016
Cidade Tiradentes D	33	s.i.
Cidade Tiradentes E	60	s.i.
Cidade Tiradentes F	60	s.i.
Cidade Tiradentes G	84	s.i.
Cidade Tiradentes H	98	s.i.

CONTINUA

Conjuntos	Nº UHs	Programa
Cidade Tiradentes J	40	s.i.
Cidade Tiradentes L	24	s.i.
Cidade Tiradentes M	20	s.i.
Cidade Tiradentes N	30	s.i.
Cidade Tiradentes R1	12	s.i.
Cidade Tiradentes R2	28	s.i.
Cidade Tiradentes R3	100	s.i.
Cidade Tiradentes R4	47	s.i.
Cidade Tiradentes R5	45	s.i.
Cineasta	50	Entregue em 2014
Comercial Parque do Gato (2)	1	s.i.
Flor do Oriente	100	s.i.
Franca (2)	240	MCMV entregue 30/10/2014
Guarujá (2)	32	MCMV – entregue 2013
Iguape A (2)	300	MCMV – entregue 2013
Irmã Lucinda	60	Mutirão
Itaquera I A/ Padre José de Anchieta	58	PAR – COHAB-SP
Itaquera I B/ Padre Manuel de Nóbrega	105	PAR– COHAB-SP
Itaquera I/II/III José Bonifácio	160	Mutirão
Itariri (2)	60	MCMV entregue 06/12/2014
Jacareí (2)	40	MCMV, entregue 31/08/2014
Jardim Bela Vista	160	Mutirão
Jardim Educandário – Área 2	40	Mutirão
Jardim Marabá	120	s.i.
Lapena	160	Mutirão
Leão de Judá (2)	113	s.i.
Leme (2)	60	MCMV, entregue em 2013
Lidiane II	120	s.i.
Lorena (2)	40	MCMV entregue 31/07/2014
Mário de Andrade (2)	34	s.i.
Mendonça Júnior A	100	s.i.
Mendonça Júnior B	100	s.i.
Minas Gás/ Bela Vitória	80	s.i.
Mirassol (2)	260	MCMV, entregue em 27/02/2015
Mongaguá	40	MCMV, entregue 2013
Paranapiacaba (2)	30	MCMV, entregue 19/07/2013
Pari/ Vila dos Idosos	145	Locação Social entregue em 2007
Parque Boa Esperança (2)	160	s.i.
Parque das Andorinhas	100	s.i.
Parque Europa	680	s.i.
Peruíbe (2)	40	MCMV, entregue 31/03/2014
Piracicaba	180	MCMV, entregue 30/05/2012

CONTINUA

Conjuntos	Nº UHs	Programa
Pirassununga (2)	200	MCMV, concluído 2014, invadido
Raposo Tavares	280	s.i.
Residencial City Jaraguá	180	Mutirão
Riachuelo	120	Locação Social entregue em 2009
Ribeirão Preto (2)	180	MCMV, entregue 31/05/2015
Santa Adélia (2)	118	MCMV, entregue 31/03/2014
São Roque	300	MCMV, entregue 11/12/11
São Sebastião (2)	156	MCMV, entregue 28/04/2015
Senador Feijó	45	Locação Social entregue em 2007
Vale das Flores (2)	63	s.i.
Vila Patrimonial (2)	96	s.i.

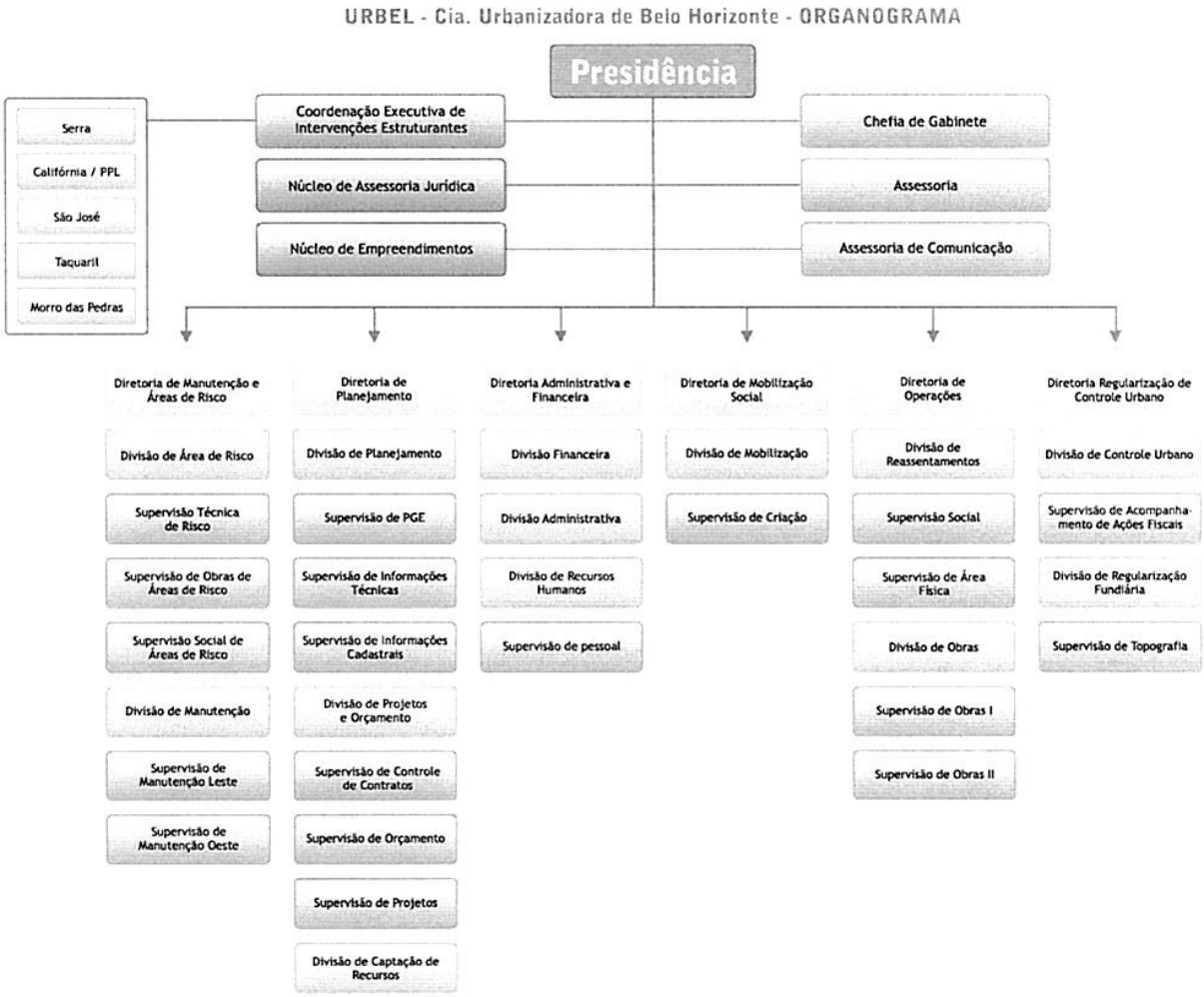
FONTE: Tabela da produção habitacional COHAB/SEHAB no período de 2005 a 2012, disponível em SÃO PAULO, 2012, p.104.: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/2012/pmh_vol1_port/index.html, acesso em 06/02/2016

APÊNDICE C – Quadro de entrevistados nos estudos de casos

NOME	DATA	ATRIBUIÇÃO
AR03 – AGLOMERADO MORRO DAS PEDRAS (BELO HORIZONTE)		
Flávia Regina Moreira Gomes (com participação de Andrea Lais Moreira Câmara – arquiteta da URBEL)	15/07/2015	Arquiteta responsável técnico da AR03, ex-funcionária da HAP Engenharia
Mário César Ferreira de Souza	29/07/2015	Morador. Síndico Bloco 11
Tiago Queiróz	29/07/2015	Morador do Bloco 14
CONJUNTO JARDIM VITÓRIA II		
Camila Quintão	24/07/2015	Arquiteta, funcionária da Emccamp, coordenou o projeto do Bairro Vitória II
Gabriel Drumond	10/08/2015	Gestor de Projetos Sociais na Ângulo Social, empresa que executou o TTS de pós-morar
Sotter José Gouveia	07/10/2015	Coordenador GIHAB/CAIXA – Belo Horizonte
Itamar de Souza	27/07/2015	Morador. Síndico do Residencial Hibisco
Karen	27/07/2015	Moradora. Síndica do Residencial Beija-flor
Maciane M. Oliveira	28/07/2015	Moradora. Síndica do Residencial Canários
Gislene Ribeiro Queiroz Garcia	28/07/2015	Moradora. Síndica do Residencial Figueira
Lucimar	28/07/2015	Morador. Sub-síndico de bloco. Residencial Esplêndido
CONDOMÍNIO F - PARAISÓPOLIS		
Edson Elito (entrevista enviada por e-mail)	21/09/2015	Arquiteto responsável técnico pelo projeto
Marion Katscher e Ana Cristina Silva	30/09/2015	Gestoras na SEHAB, Marion fazia parte da equipe técnica do Projeto Paraisópolis
Ana Paula G. Souza e Janete	28/08/2015	Moradoras, representantes de bloco.
CONJUNTO TEOTÔNIO VILELA II - PIRACICABA		
Luiz Augusto Martins	27/08/2015	Engenheiro responsável técnico pelo projeto, Pentarco Engenharia e Arquitetura
Daniel Carillo e Camilo	04/09/2015	Engenheiros GIHAB/CAIXA – São Paulo
Eden Greenfielo	28/08/2015	Morador. Sub-síndico.

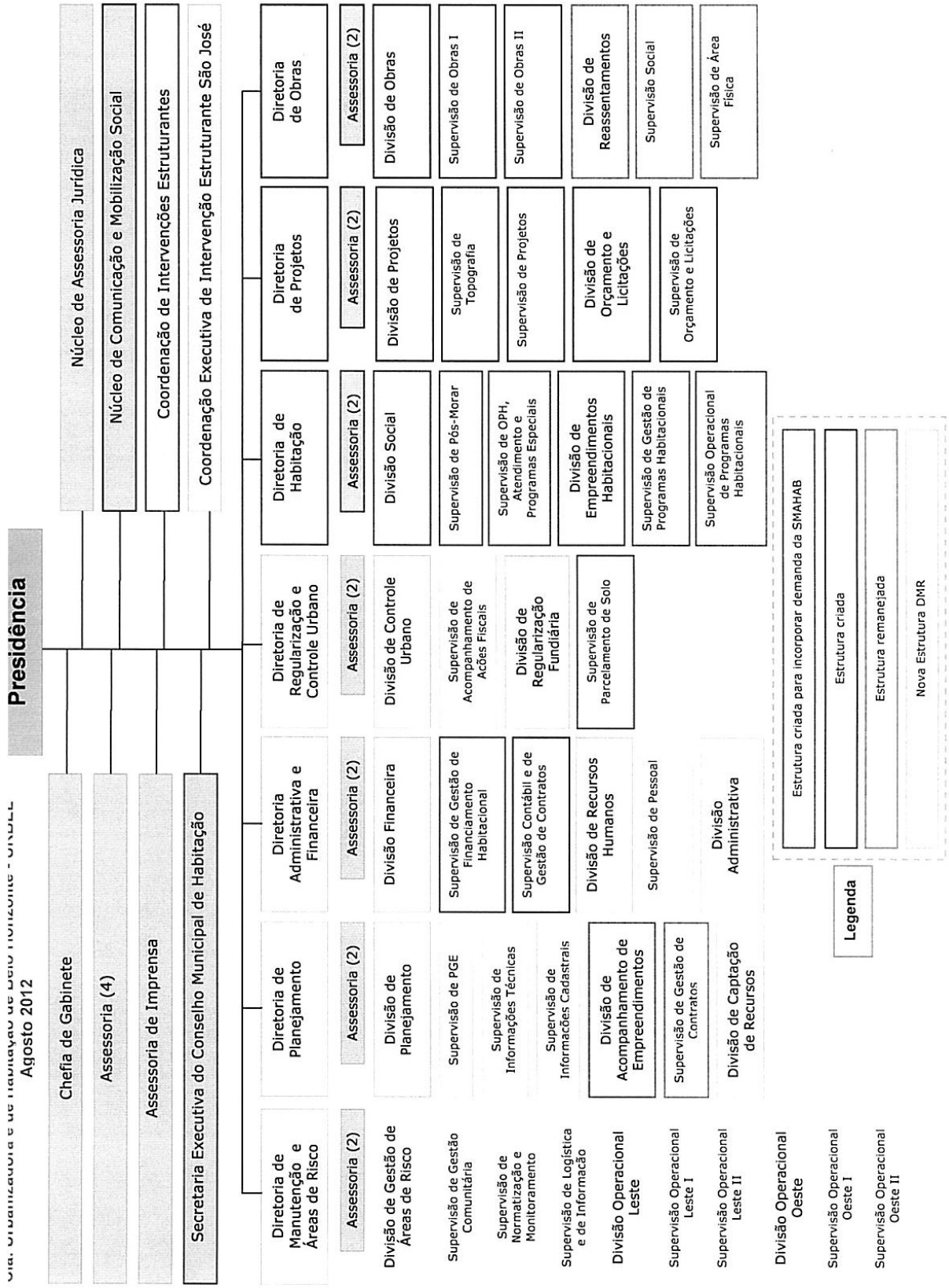
ANEXOS

ANEXO A – Organogramas URBEL



fev /2010

Fonte: URBEL, 2015



Fonte: URBEL, 2015

ANEXO B – Empreendimentos MCMV/FAR em Belo Horizonte (31mar2015)

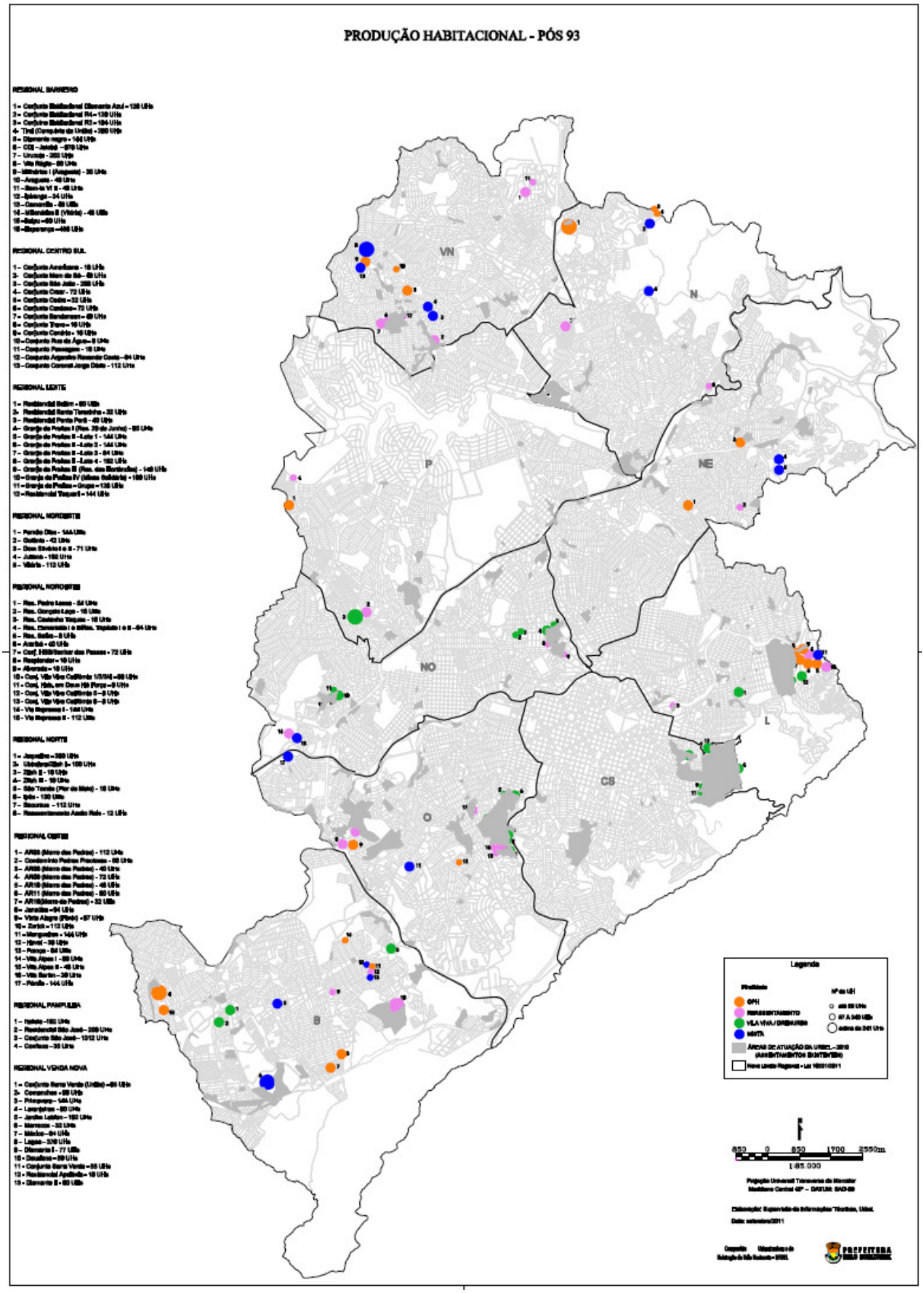
Situação	Total	PROGRAMA MCMV Empreendimento	Bairro	31mar15 Regional	Nº de unidades FX 1	FX 2	Ano de Conclusão	Valor Aporte PBH	Valor do investimento pelo FAR
Obras Concluídas-Terreno de Construtora	3109	**1-** EMCCAMP **- Conj. Jd. Vitória II**	J.Vitória	NE	1470	480	2013	7.350.000,00	67.620.000,00
		2- MARKA - **Res. Jaqueline**	Jaqueline	N	135	-	2014	1.287.071,89	7.290.000,00
		3- QUARTZO - **Res. Mirante Boulevard**	Vera Cruz	L	-	274	2014		
		4- EMCCAMP - Conj. Pq. Real/**Res. Hematita e Água Marinha**	Paulo VI	NE	750	_	2014/15	9.103.706,72	42.750.000,00
Obras Concluídas-Terreno Público	690	**1-** QBHZ - **Res. Parque dos Diamantes**	Diamante	B	80	-	2014	160.000,00	5.200.000,00
		2- DIRECIONAL - **Res. Orgulho de Minas II**	Vera Cruz	L	240	-	2014	-	14.880.000,00
		3- SECOL - **Res. Coqueiros I e II**	Tirol	B	150	-	2014	-	9.369.147,09
		4- SECOL - **Res. Amazonas**	Vera Cruz	L	220	-	2015	268.119,93	14.300.000,00
		Total obras concluídas - terrenos públicos e de construtoras: 3.799 UH			**3045**	**754**		**18.168.898,54**	**161.409.147,09**
Obras em andamento-Terreno Público	1.014	**1-** DIRECIONAL - **Res. Serras de Minas**	Jatobá	B	580	-	2015	-	36.436.000,00
		2- MELLO AZEVEDO - **Res. Pinheiros**	Diamante	B	300	-	2015	253.225,07	19.500.000,00
		3- JMGOMES - **Res. Colibris I e II**	V. T.Ferraz	N	58	-	2015	262.252,87	3.770.000,00
		4 -QBHZ - **Res. Parque do Jatobá**	V. Jatobá	B	76		2015	283.000,00	4.940.000,00
Obras em andamento-Terreno de Construtoras	1.500	**1-** EMCCAMP - Conj. Pq. Real/**Res. Granada**	Paulo VI	NE	440	880	2015	2.791.148,80	25.080.000,00
		2- SECOL - **Res. Manaus**	Vera Cruz	L	180		2016	2.379.969,15	11.700.000,00
		Total obras em andamento - terreno público e de construtoras: 2.514 UH			**1.634**	**880**		**5.969.595,89**	**101.426.000,00**
Contrato assinado - Obras não iniciadas	8.896	**1 -** DIRECIONAL - **Granja Werneck - 1ª etapa**		N	**8896**		2016/17	**177.920.000,00**	**578.240.000,00**
Obras em contratação - Terreno de Construtoras	200	**1-** DIRECIONAL - **Res. Orgulho de Minas I**	Vera Cruz	L	200	-	2016	Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		Total obras em contratação Construtoras			**200**	**0**			

Situação	Total	PROGRAMA MCMV Empreendimento	31mar15 Bairro	Regional	Nº de unidades FX 1	FX 2	Ano de Conclusão	Valor Aporte PBH	Valor do investimento pelo FAR
Em Contratação - Comunicado Caixa 04 2013	616	1- DIRECIONAL - **R. Jordelino C. Lima**	Diamante	B	120	-	2017	Valores de aporte a serem definidos	Valores de investimento a serem definidos
		2- JM GOMES - **Res. Pedra Bonita**	Eng. Nogu.	P	40	-			
		3- RDR ENGª - **R. Mar de Rosas**	Etelv. Carneiro	N	100	-			
		4- SECOL - **Res. Manacás**	Manacás	P	256	-			
		5- JM GOMES - **R. Júlio Soares**	O. Preto	P	40	-			
		6- MARKA - **Res. Engenho do Sol**	Eng. Nogu.	P	60	-			
		Total em contratação			**616**	**0**			
Em Contratação pela PBH	5.000	1- CONS. EMCCAMP/DIRECIONAL **- Capitão Eduardo**	Cap. Eduardo	NE	**5.000**	**0**	2016/17	Valor de aporte a ser definido	Valores de investimento a ser definido
Em contratação/ licenciamento - Terrenos de Construtoras	3.232	1- EMCCAMP - **Conj. Parque Cerrado**	Mª Teresa	N	1400	1.020	2016/17	Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		2- QBHZ - **Res. Terra Nova(I-60 UH; II-80UH)**	Jaqueline	N	140		2016	Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		3- CAC Engª - **Res. Pampulha**	Trevo	P		672		Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		Total de unidades em contratação-construtoras			**1540**	**1.692**			
Em Estudo - Terrenos de Construtoras	5.498	1- DIRECIONAL - **Granja Werneck - 2ª etapa**		N	2126	2208		Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		2- RSM/MARKA - **Res. Castanheiras, Palmeiras, Ipês, Flamboyants**	Vitória	NE	480	384		Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		3- EPO/NEOCASA - **Res. Lagoa**	Lagoa	VN	210	90		Valor de aporte a ser definido	Valor de investimento a ser definido
		Total de unidades em estudo-construtoras			**2.816**	**2.682**			
Unidades habitacionais a serem viabilizadas	1200	**13 áreas em análise:** Chamamento Urbel e Comunicado Entidades	Diversos	B, L, O, P,VN	**1200**	-		Valores de aporte a serem definidos	Valores de investimento a serem definidos
TOTAL PREVISTO	30.955				24.947	6.008		202.058.494,43	841.075.147,09

Total UH concluídas e em andamento: 6.313

Fonte: URBEL, 2015

ANEXO C – Mapa dos conjuntos habitacionais de Belo Horizonte (setembro 2011)



Fonte: URBEL, 2015

ANEXO D – Organograma SEHAB

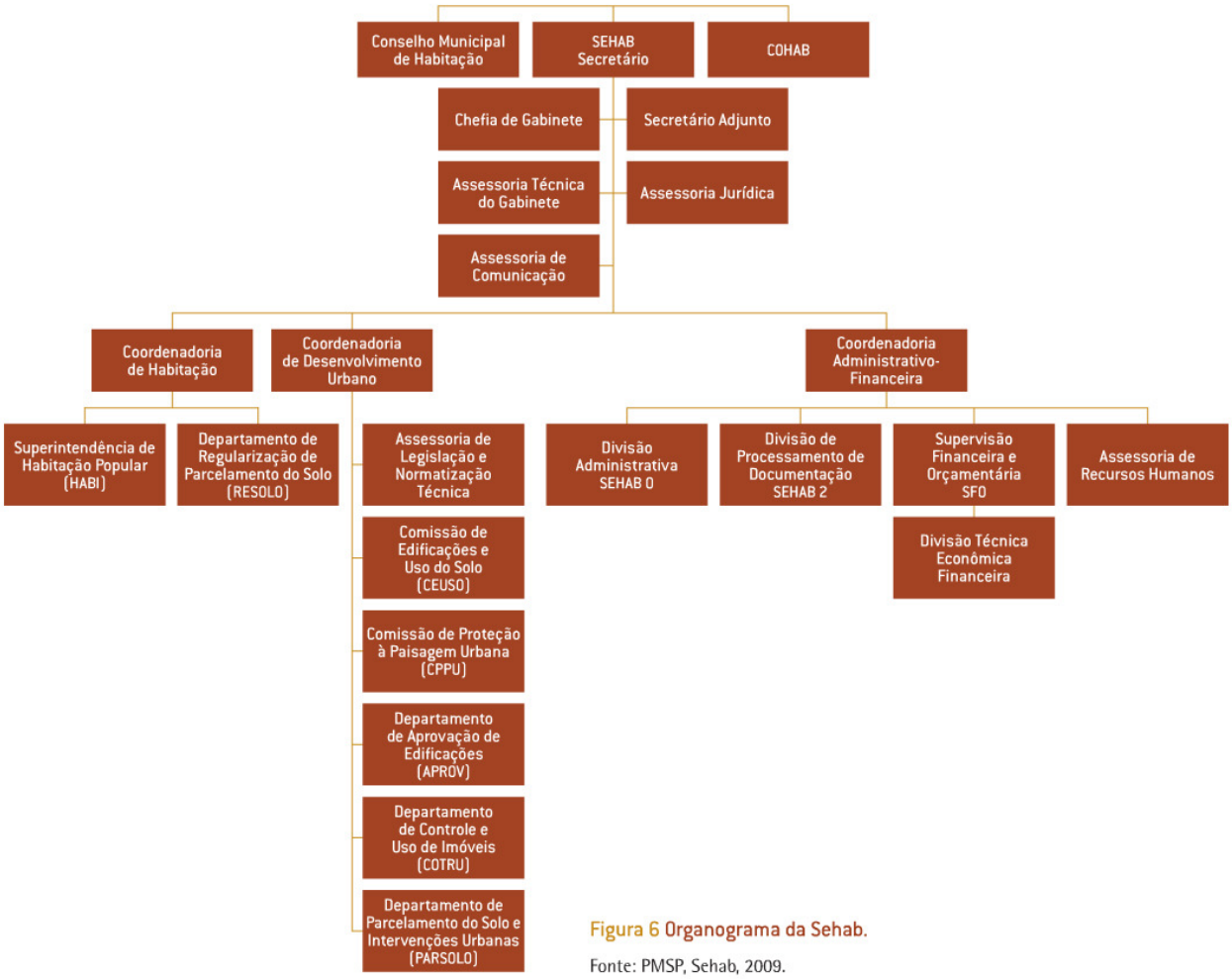
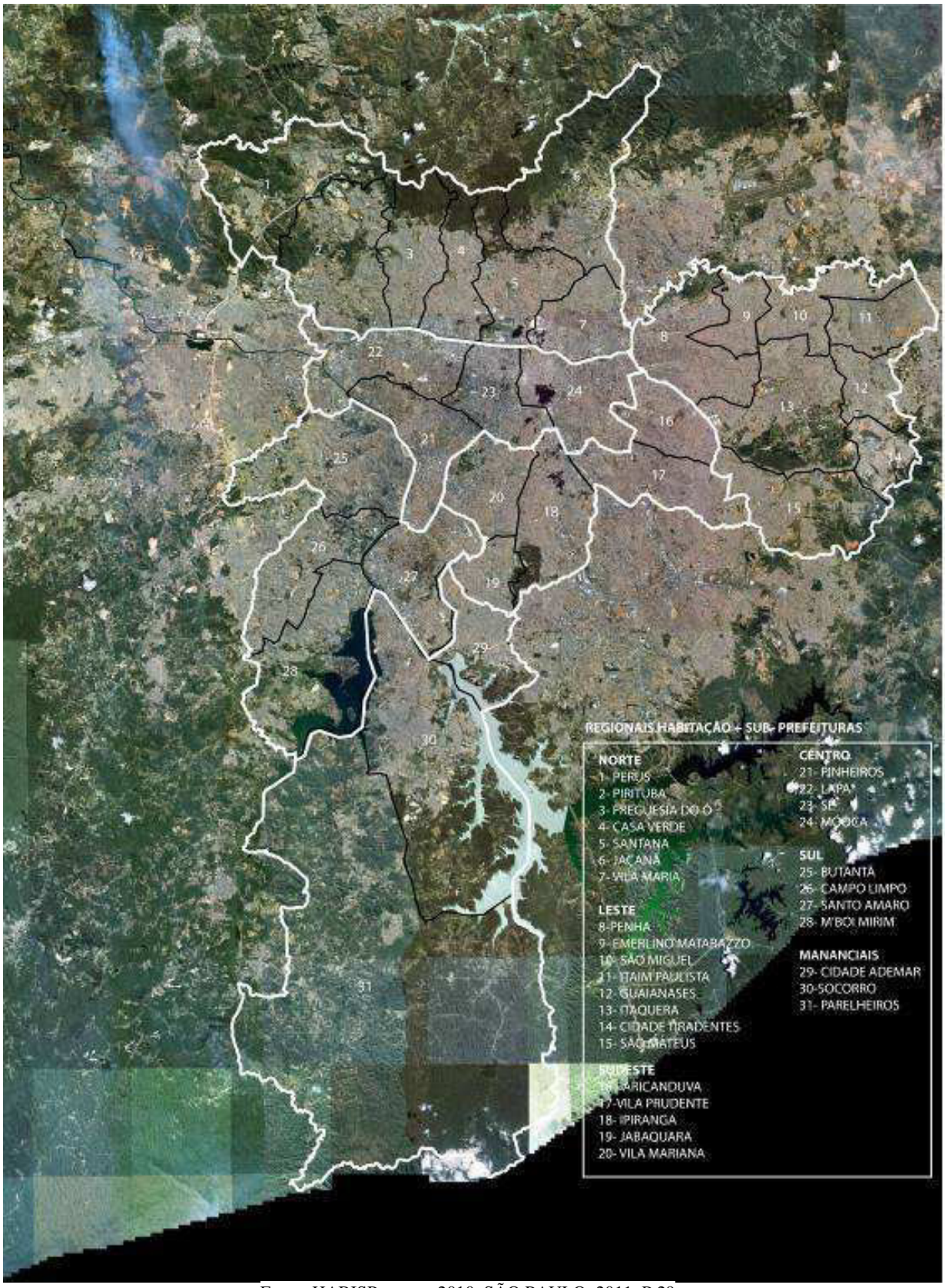


Figura 6 Organograma da Sehab.

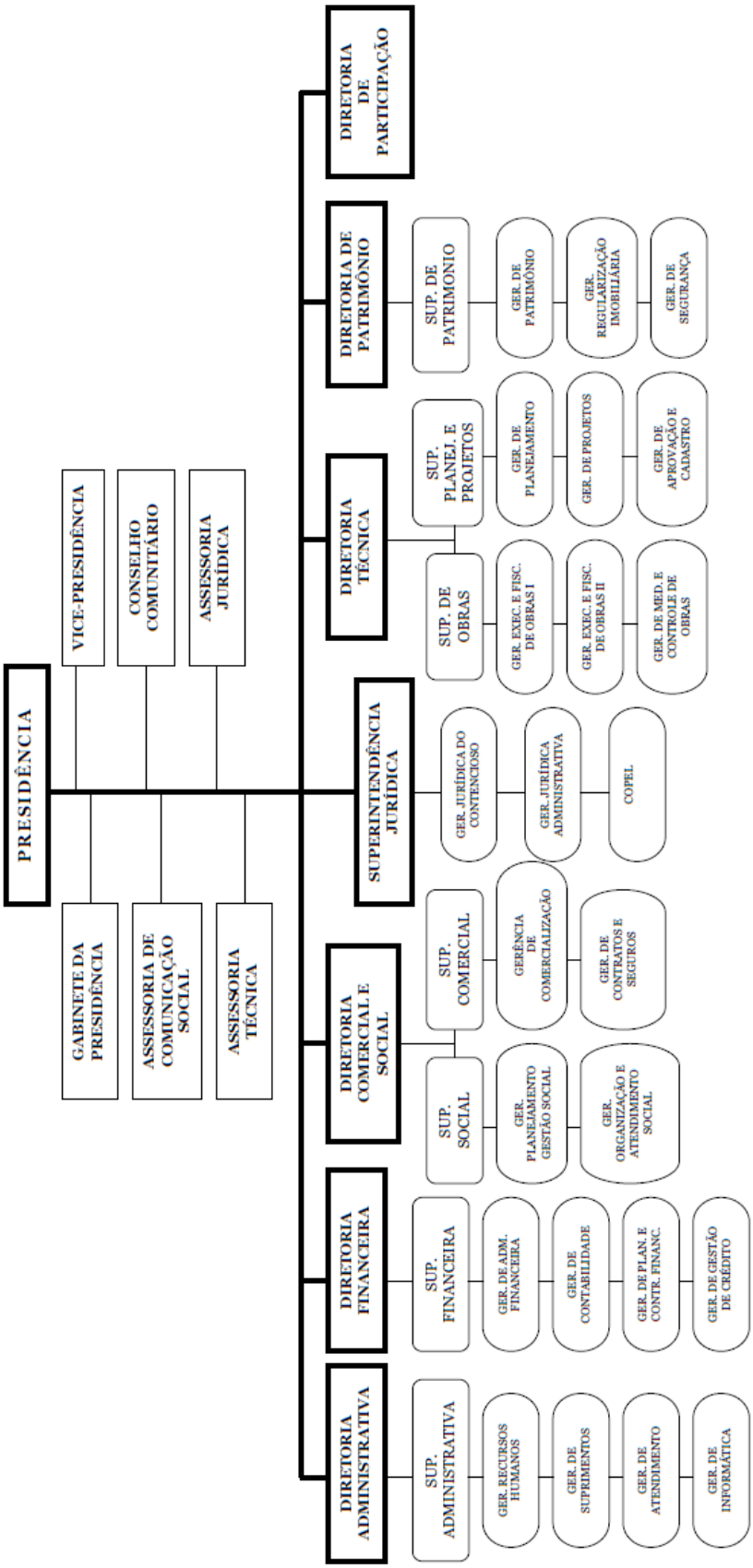
Fonte: PMSP, Sehab, 2009.

ANEXO E - Regiões administrativas da SEHAB e Subprefeituras do Município de São Paulo (2005 a 2012)



Fonte: HABISP, março 2010, SÃO PAULO, 2011, P.29

ANEXO F – Organograma COHAB-SP (Agosto de 2011)



Fonte: COHAB-SP, 2015