DÉBORA ORTEGOSA CORDEIRO

**Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos
programas, procedimentos e práticas:**

A experiência de atuação do município de Embu

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À FACULDADE DE ARQUITETURA
E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO PARA
OBTENÇÃO DE TÍTULO DE MESTRE**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: HABITAT

ORIENTADOR: PROF. DR. REGINALDO LUIZ NUNES RONCONI

**SÃO PAULO
2009**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: deboraortegosa@gmail.com

Cordeiro, Débora Ortigosa

C794p Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu / Débora Ortigosa Cordeiro - São Paulo, 2009.

292 p. : il

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) - FAUUSP.

Orientador: Reginaldo Luiz Nunes Ronconi

1. Favelas - Embu (SP) 2. Políticas públicas 3. Urbanização
I. Título

CDU 711.585(816.12)E53

Dedico esta dissertação

aos profissionais que trabalham com favelas por
realmente acreditar que é preciso melhorar as
condições de vida de seus habitantes,

e a todas as pessoas que lutam para garantir a
sobrevivência diariamente e ainda têm forças para
reivindicar seus direitos à cidade e à moradia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Reginaldo, por todo aprendizado que me estimulou a buscar e por sempre acreditar no meu trabalho.

Aos professores Maria Lúcia Refinetti Martins e Ricardo de Sousa Moretti, que muito contribuíram para a elaboração desta dissertação, com as sugestões e orientações na Banca de Qualificação. Ao professor Jorge Oseki (in memorian), pelos incentivos contínuos nas aulas da pós-graduação.

Ao meu companheiro Ferruccio Frediani Duro, pelo apoio e pela revisão dos textos.

Agradeço a toda equipe do GTA – Grupo Técnico de Apoio, especialmente a Neide de Souza Ferreira, por me apresentar à área de trabalho da habitação de interesse social.

A todos os colegas e amigos da Companhia Pública Municipal Pró-Habitação e da Prefeitura da Estância Turística de Embu, especialmente a Lillian Farah Nagato e Tatiana Morita Nobre, sempre empenhadas em seus trabalhos; e com especial gratidão a Geraldo Juncal Júnior, por todas as experiências compartilhadas.

À Caixa Econômica Federal, por me permitir o acesso às informações relativas aos programas e seus recursos. Agradeço aos meus colegas e amigos da Caixa, especialmente a Luiz José de Castro, que me ajudou a sobreviver nas turbulências do final do trabalho.

Aos colegas da pós-graduação da FAUUSP, especialmente a Fernanda Accioly Moreira, que caminhou ao meu lado nas atribuições do mestrado.

Ao meu amigo Fernando Stankuns, que produziu as excelentes fotografias e elaborou a diagramação deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, Vera Lúcia Ortigosa Cordeiro e Edison Coutinho Cordeiro, por todo empenho e esforço realizados até hoje para a minha formação.

RESUMO

Este trabalho apresenta as transformações ocorridas nas políticas de intervenção em favelas no Brasil principalmente a partir da década de 1990. São abordados os programas desenvolvidos pelo Governo Federal com este fim, destacando o PROSANEAR, PRÓ-MORADIA, Habitar Brasil, Morar Melhor, Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, e Projetos Prioritários de Investimento – Intervenções em favelas. As mudanças nos procedimentos necessários são estudadas a partir da legislação vigente para a aprovação dos projetos nos âmbitos municipal e estadual, para o licenciamento ambiental de acordo com o tipo de intervenção nos órgãos responsáveis do Estado de São Paulo, e para a regularização fundiária em favor das famílias beneficiadas. As experiências de municípios da Região Metropolitana de São Paulo são apresentadas como avanços na prática de atuação em favelas, com destaque para o estudo de caso do município de Embu.

ABSTRACT

This work presents the transformations in the slum upgrading policies in Brazil mainly from the 1990s. The Federal Government programs developed with this purpose are analysed, specially “PROSANEAR”, “PRÓ-MORADIA”, “Habitar Brasil”, “Morar Melhor”, “Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários”, e “Projetos Prioritários de Investimento – Intervenções em favelas”. The changes of procedures are studied focused on the current legislation regarding projects approval in the cities and states, ambient licensing according to the intervention specificity in the competent department of São Paulo State, and land regularization for the benefited families. The municipalities experiences of São Paulo Metropolitan Region are presented as steps forwards in the slums upgrading practice, with a specific emphasis on the study of the municipality of Embu.

LISTAS

Tabelas

Tabela 1. Distribuição de aglomerados subnormais na Região Metropolitana de São Paulo, em 1980, 1991 e 2000	41
Tabela 2. Domicílios em aglomerados subnormais na RMSP em relação ao total, em 2000	45
Tabela 3. Domicílios em favelas informados pelos municípios e domicílios em aglomerados subnormais de acordo com IBGE na RMSP, em 2000 ..	47
Tabela 4. Favelas e Domicílios em favelas informados pelos municípios na RMSP em relação ao total, em 2000	48
Tabela 5. Domicílios em aglomerados subnormais e assentamentos precários na RMSP em relação ao total, em 2000	51
Tabela 6. Pessoas em aglomerados subnormais e assentamentos precários na RMSP em relação ao total, em 2000	52
Tabela 7. Domicílios em favelas informados pelos municípios; domicílios em aglomerados subnormais de acordo com IBGE somados com domicílios em assentamentos precários de acordo com CEM/ CEBRAP, na RMSP, em 2000	53
Tabela 8. Valores totais de investimento dos contratos do PROSANEAR, firmados no período de 1996 a 2007, no Brasil	85
Tabela 9. Contratos do PROSANEAR, firmados no período de 1995 a 2007, na RMSP	86
Tabela 10. Valores totais de investimento dos contratos do programa PAT-PROSANEAR, firmados no período de 2001 a 2007, no Brasil	91
Tabela 11. Contratos do programa PAT-PROSANEAR, firmados no período de 2001 a 2007, na RMSP	92
Tabela 12. Valores limites de investimento médio por família beneficiada da modalidade Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários do Programa PRÓ-MORADIA, de acordo com o município	97
Tabela 13. Valores totais de investimento dos contratos do programa PRÓ-MORADIA, nas modalidades de Urbanização de áreas ocupadas, firmados no período de 1995 a 2007, no Brasil	98
Tabela 14. Contratos do programa PRÓ-MORADIA, firmados no período de 1995 a 2007, na RMSP	99

Tabela 15. Valores totais de investimento dos contratos do programa Habitar Brasil - Modalidade Área ocupada, firmados no período de 1996 a 1999, e Habitar Brasil BID - Modalidade Urbanização de Assentamentos Subnormais, firmados no período de 2000 a 2002, no Brasil	108
Tabela 16. Contratos do programa Habitar Brasil - Modalidade Área ocupada, firmados no período de 1996 a 1999, e Habitar Brasil BID - Modalidade Urbanização de Assentamentos Subnormais, firmados no período de 2000 a 2002, na RMSP	109
Tabela 17. Valores totais de investimento dos contratos do programa Morar Melhor, Modalidades de Urbanização, firmados no período de 2000 a 2004, no Brasil	117
Tabela 18. Contratos do Programa Morar Melhor, Modalidades de Urbanização, firmados no período de 2000 a 2004, na RMSP	118
Tabela 19. Valores totais de investimento dos contratos do programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, firmados no período de 2004 a 2007, no Brasil	124
Tabela 20. Contratos do programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, firmados no período de 2004 a 2007, na RMSP	125 e 126
Tabela 21. Valores máximos de repasse de recursos da Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade (em R\$), por família beneficiada, de acordo com o tipo de intervenção e o município	130
Tabela 22. Investimentos previstos para o PAC, no período de 2007 a 2010 ...	132
Tabela 23. Investimentos em habitação previstos para o PAC, no período de 2007 a 2010	135
Tabela 24. Valores totais de investimento dos contratos do programa PPI – Intervenções em favelas, nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, firmados no ano de 2007, no Brasil	140
Tabela 25. Contratos do programa PPI – Intervenções em favelas, nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, firmados com Governos Municipais no ano de 2007, na RMSP	141
Tabela 26. Contratos do programa PPI – Intervenções em favelas, nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, firmados com o Governo Estadual de São Paulo no ano de 2007, na RMSP	142

Tabela 27. Valores totais de investimento dos contratos de programas nas modalidades voltadas à intervenção em favelas, firmados com os Governos Municipais, Estaduais, Distrito Federal ou concessionárias, no período de 1995 a 2007, no Brasil	146
Tabela 28. Valores de repasse/ financiamento do Governo Federal em programas voltados à intervenção em favelas, contratados com os Governos Municipais, Estaduais ou concessionárias, na RMSP, no período de 1996 a 2007	147
Tabela 29. Valores de repasse/ financiamento do Governo Federal em programas voltados à intervenção em favelas, por ano de contratação dos recursos com os Governos Municipais, Estaduais ou concessionárias, na RMSP, no período de 1996 a 2007	148
Tabela 30. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2001 ...	203
Tabela 31. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2002 ...	204
Tabela 32. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2004 ...	205
Tabela 33. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2005 ...	206
Tabela 34. Atendimento por programa habitacional no período de 1989 a 1992	215
Tabela 35. Evolução populacional do Município de Embu, de 1960 a 2007	226
Tabela 36. Evolução do crescimento demográfico 1991-2007	226
Tabela 37. Favelas, domicílios em favelas e população residente em favelas, em 1984 ...	231
Tabela 38. Levantamento de assentamentos precários, realizado em 2002	235
Tabela 39. Levantamento de assentamentos precários, atualizado em 2007	235
Tabela 40. Loteamentos residenciais promovidos pelo Governo Municipal	239
Tabela 41. Intervenções promovidas pelo Governo Estadual – Programa Guarapiranga ..	241
Tabela 42. Unidades habitacionais construídas por Programa Habitacional do Governo Federal – CDHU	244
Tabela 43. Intervenções pontuais em favelas, voltadas à Recuperação Urbana e Ambiental, promovidas pelo Governo Municipal	253
Tabela 44. Contratos firmados com o Governo Federal no Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Ação de Apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários .	272
Tabela 45. Contratos firmados com o Governo Federal em programas habitacionais .	273

Mapas

Mapa 1. Quantidade de Domicílios em Aglomerados Subnormais na RMSP, em 2000 .	42
Mapa 2. Localização dos Aglomerados Subnormais na RMSP, em 2000	43
Mapa 3. Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais em relação ao total por Município na RMSP, em 2000	44
Mapa 4. Setores censitários do levantamento do IBGE de 2000, classificados como aglomerados subnormais e assentamentos precários na RMSP	50
Mapa 5. Unidades federativas do Brasil com destaque para os municípios definidos para atendimento pelo PPI, de acordo com os critérios territoriais estabelecidos .	137
Mapa 6. Região Metropolitana de S. Paulo com destaque para o Município de Embu .	227
Mapa 7. Malha urbana do Município de Embu e cidades limítrofes	228
Mapa 8. Setores censitários do levantamento do IBGE de 2000, classificados como aglomerados subnormais e assentamentos precários na porção oeste da RMSP	233
Mapa 9. Delimitação dos assentamentos precários no Município de Embu	237

Imagens

Imagens 1 e 2. Desenhos dos moradores para desenvolvimento do projeto de urbanização	68
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Imagem 3. Projeto de urbanização e melhorias habitacionais do Bairro Vila Recanto II, Sobral CE	131
Fonte: PM Sobral	
Imagem 4. Montagem com fotos de áreas selecionadas para intervenção pelo PPI, sendo, a partir de cima, à esquerda, em sentido horário: Abençoada por Deus (Recife), Cidade Satélite Industrial (Guarulhos), Prainha (Guarujá), Dique Vila Gilda (Santos) e Baixa da Soronha (Salvador)	143
Fonte: Ministério das Cidades	
Imagem 5. Projeto sobre foto aérea da favela da Rocinha, com destaque para as principais intervenções	143
Fonte: Secretaria de Habitação do Governo do Estado do Rio de Janeiro	
Imagem 6. Projeto de Urbanização da favela Sacadura Cabral	221
Fonte: BLANCO JR, 2006	

Imagem 7. Foto aérea com limite do Município de Embu	229
Fonte: Google Earth, acesso em 27/01/2009	
Imagem 8. Projeto de urbanização do Santarém, com remoções previstas, canalização do córrego, vias para implantação de redes de infra-estrutura e pavimentação .	262
Fonte: Pró-Habituação	
Imagem 9. Implantação do projeto do Jd. Vitória com 15 unidades habitacionais .	263
Fonte: Pró-Habituação	

Fotografias

Capa. Jd. Castilho, Embu, SP

Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu

Foto 1. Desinfetador de casas em 1894	59
Fonte: BONDUKI, 1998.	
Foto 2. Cortiços “Geladeira” e “Vaticano”	60
Fonte: BONDUKI, 1998.	
Foto 3. Demolição na Favela da Providência, Rio de Janeiro, 1968	61
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Fotos 4 e 5. Remoção da Favela do Pinto, Rio de Janeiro, 1969	61
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Foto 6. Remoção da Favela Catacumba, Rio de Janeiro, 1970	62
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Foto 7. Desmonte da Favela Largo da Memória, Rio de Janeiro	62
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Fotos 8 e 9. Remoção Favela do Pasmado, Rio de Janeiro	62
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Foto 10. Vila Operária em Santa Cecília	63
Fonte: BONDUKI, 1998.	
Foto 11. Conjunto Pedregulho, realizado pelo IAPI	63
Fonte: BONDUKI, 1998.	
Foto 12. Resistência contra remoção na favela Brás do Pina, Rio de Janeiro, 1973 .	68
Fonte: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã)	
Foto 13. PROSANEAR Rio de Janeiro, RJ	87
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Foto 14. PROSANEAR Taboão da Serra/ Embu, SP. Redes de água e esgoto, escadaria e canaleta de condução de águas pluviais	87
Fonte: Pró-Habituação	

Fotos 15, 16 e 17. PROSANEAR São Paulo, SP	88
Fonte: GTA - Grupo Técnico de Apoio	
Foto 18. Construção de novas unidades habitacionais para atendimento da Favela Rio das Pedras, Jacarepaguá, Rio de Janeiro, RJ	100
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Fotos 19 e 20. Novas unidades habitacionais e área urbanizada, Goiânia, GO	100
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Fotos 21 e 22. Implantação de infra-estrutura, pavimentação e drenagem, Rio de Janeiro, RJ	101
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Foto 23. Implantação de infra-estrutura e pavimentação, Belém, PA	101
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Foto 24. HBB Jardim Branca Flor, Itapeverica da Serra, SP. Embriões edificadas ao fundo e praça para lazer no primeiro plano	111
Fonte: PM Itapeverica da Serra	
Foto 25. HBB Conjunto Denisson Menezes, Maceió, AL. Projeto padrão de unidade habitacional térrea	111
Fonte: PM Maceió	
Foto 26. HBB Santa Luzia, Campo Grande	111
Fonte: PM Campo Grande	
Foto 27. HBB Buriti-Lagoa, Campo Grande	111
Fonte: PM Campo Grande	
Foto 28. HBB Jd. Das Flores, Araguaína, TO	111
Fonte: PM Araguaína	
Foto 29. HBB Bethânia, Ipatinga, MG	112
Fonte: PM Ipatinga	
Foto 30. HBB Vitória, ES. Canalização de córrego, durante as obras	112
Fonte: PM Vitória	
Fotos 31 e 32. HBB Maceió, AL	112
Fonte: PM Maceió	
Foto 33. Morar Melhor, Contrato com o Governo do Estado do Mato Grosso. Construção do Núcleo Habitacional Felicidade, Vila Bela da Santíssima Trindade	119
Fonte: Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Mato Grosso	
Fotos 34 e 35. Morar Melhor, Contrato com o Governo do Estado do Acre. Unidades habitacionais na Estr. Jarbas Passarinho, Rio Branco; e em Cruzeiro do Sul	119
Fonte: Governo do Estado do Acre	

Foto 36. Contrato com o Governo do Estado do Tocantins. Unidades habitacionais construídas em 16 municípios do Estado de Tocantins, incluindo Palmas	119
Fonte: Governo do Estado do Tocantins	
Fotos 37 e 38. Morar Melhor, São Sebastião do Passeio, BA. Implantação de infra-estrutura e pavimentação de vias	120
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Fotos 39, 40 e 41. Morar Melhor, Contrato com o Governo do Estado do Mato Grosso. Construção de unidades habitacionais nos municípios de Peixoto de Azevedo e Alto Paraguai	120
Fonte: Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Mato Grosso	
Foto 42. Obras de urbanização com recursos da ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade na favela do Jd. Castilho, Embu, SP	132
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Foto 43. Implantação de infra-estrutura, incluindo guias, sarjetas e pavimentação, em João Pessoa, PB	132
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Foto 44. Construção de unidades habitacionais visando ao reassentamento, em Palmas, TO	132
Fonte: Caixa Econômica Federal	
Foto 45. Favela Dom João IV durante as obras de urbanização	210
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Foto 46. Conjunto Hab. Júpiter construído para reassentamento de famílias de áreas de risco	211
Fonte: DENALDI, 2003a.	
Foto 47. Escadaria executada na Favela Nossa Senhora Aparecida	214
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Fotos 48 e 49. Construção de escadaria e muro de arrimo com mão-de-obra da Prefeitura na Vila Lutécia, no âmbito do Pré-Urb, Programa Urbanização Comunitária	216
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Foto 50. Mutirão para colocação de guias e sarjetas no Jd. Cristiane, no âmbito do Pré-Urb, Programa Urbanização Comunitária	218
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Foto 51. Santo André, HBB – Conjunto Habitacional Alzira Franco	220
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Foto 52. Rua Luís de Camões sem infra-estrutura e pavimentação em 1999 .	221
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Foto 53. Foto aérea do núcleo já urbanizado em 2003, no âmbito do PIIS	221
Fonte: BLANCO JR, 2006.	

Foto 54. Santo André, PIIS	221
Fonte: BLANCO JR, 2006.	
Fotos 55 e 56. Vistas das intervenções realizadas no Jd. Pinheirinho	241
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 57. Acesso principal do Jd. Mascarenhas após as obras	242
Fonte: Pró-Habituação	
Fotos 58 e 59. Vistas das intervenções realizadas no Jd. Sílvia	242
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 60. Parque Francisco Rizzo construído através do Programa Guarapiranga .	242
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Fotos 61 e 62. Vistas das intervenções realizadas no Santa Clara	242
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 63. Conjunto Habitacional Embu K da CDHU, Governo do Estado de SP .	243
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 64. Conjunto Habitacional Embu N da CDHU, Governo do Estado de SP .	243
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 65 e 66. Conjunto Habitacional Embu N da CDHU, Governo do Estado de SP .	244
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Foto 67. Vista aérea da gleba denominada Roque Valente, com área desmatada onde seriam construídas as unidades habitacionais do Conjunto Embu	245
Fonte: Pró-Habituação	
Fotos 68 e 69. Edifícios do Programa de Arrendamento Residencial, no Jd. Vista Alegre, com acesso próximo à Rodovia Régis Bittencourt	245
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Fotos 70 e 71. Placas de número e nome de viela, afixados em área pública ocupada	250
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 72. Mutirão de execução de rede coletora de esgoto na Vila Feliz	253
Fonte: Pró-Habituação	
Fotos 73 e 74. Canteiro sobre rede coletora de esgoto e pavimentação de viela no Valo Verde, executados em mutirão	254
Fonte: Pró-Habituação	
Fotos 75 e 76. Lixeira com blocos de solo-cimento e escadaria de acesso no Casa Branca, executados em mutirão	254
Fonte: Pró-Habituação	
Fotos 77 e 78. Muro de contenção e canalização de córrego no Santarém	254
Fonte: Pró-Habituação	

Foto 79. Simulação sob foto aérea do Jd. Valo Verde, com proposta de implantação das unidades habitacionais e via de acesso sob córrego canalizado .	255
Fonte: Pró-Habituação	
Fotos 80 e 81. Unidades habitacionais construídas no Valo Verde com blocos de solo-cimento	256
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 82. Vista aérea das unidades do Jd. Valo Verde em construção, com córrego já canalizado e implantação de infra-estrutura, ao lado do conjunto da CDHU Embu K	256
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Fotos 83, 84 e 85. Vistas da ocupação Vila Bonfim antes da intervenção, com barracos dentro de galpão abandonado e na encosta	257
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 86. Maquete eletrônica do projeto	257
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 87. Unidades habitacionais construídas com blocos de solo-cimento ...	257
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Fotos 88 e 89. Vista geral da ocupação no Jd. Castilho e contenção das margens do córrego com solo-cimento ensacado, como ação emergencial para contenção de risco	258
Fonte: Pró-Habituação	
Foto 90. Vista aérea das obras de canalização, implantação de infra-estrutura e construção de novas unidades habitacionais para reassentamento no Jd. Castilho	259
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Foto 91. Edifícios em construção na própria área de intervenção para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco, para canalização do córrego e implantação de infra-estrutura no Jd. Castilho	260
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Fotos 92 e 93. Córrego canalizado na Av. das Pombas, com implantação de redes de água e esgoto paralelas ao córrego, pavimentação e paisagismo no entorno	261
Fonte: Pró-Habituação e Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Fotos 94 e 95. Unidades habitacionais durante construção no Jd. Vitória, com fôrmas de plástico para execução da estrutura de concreto armado; e, após concluídas, com blocos de solo-cimento para vedação	263
Fonte: Pró-Habituação e Fernando Stankuns	
Foto 96. Vista aérea da implantação das unidades habitacionais do Jd. Vitória, com córrego canalizado e implantação de rede de esgoto para atendimento da favela Barroco, abaixo	263
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	

Foto 97. Unidades habitacionais do conjunto denominados Guairacá, no Jd. Santo Eduardo, executadas em alvenaria cerâmica estrutural	264
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 98. Vista aérea das unidades habitacionais em construção no Jd. Casa Branca, pelo programa Crédito Solidário	264
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Foto 99. Risco em ocupação de área pública no Jd. Sta Clara	265
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 100. Risco em ocupação de área pública no Jd. Santo Antônio	265
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 101. Risco em ocupação de área particular no Ísis Cristina	265
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 102. Escadaria executada pela prefeitura para eliminação de risco, com canaleta para condução de águas pluviais, no Jd. Castilho	267
Fonte: Pró-Habitação	
Fotos 103 e 104. Obras executadas pela prefeitura para contenção de taludes no Jd. Liberdade e Jd. Santo Antônio	267
Fonte: Pró-Habitação	
Fotos 105 e 106. Obras em execução por mutirão, para contenção de talude com muro de solo-cimento ensacado no Jd. da Luz, e escadaria hidráulica para direcionamento das águas pluviais em encosta na Rua Genebra, Jd. Liberdade	267
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 107. Seminário de Habitação, realizado no Parque Francisco Rizzo	268
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 108. Plenária para aprovação de projeto no Jd. Valo Verde	268
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 109. Reunião para preparação do Plano Municipal de Gerenciamento de Riscos	268
Fonte: Pró-Habitação	
Foto 110. Vista aérea da Escola Municipal Prof. Paulo Freire, limítrofe a áreas ocupadas por favelas	269
Fonte: Prefeitura da Estância Turística de Embu	
Foto 111. Delimitação do eixo Pombas – Nonoai, formado pelas áreas públicas ocupadas dos loteamentos Campo Limpo, São Vicente, Taima e Chácaras Caxingui; que foram incluídas no PPI – Intervenção em favelas	270
Fonte: Pró-Habitação	
Fotos 112 e 113. Vista de duas das ocupações inseridas na Área de Proteção aos Mananciais, e incluídas no PPI – Intervenção em favelas	271
Fonte: Pró-Habitação	

SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
ANPUR	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
APM	Área de Proteção de Mananciais
APP	Área de Preservação Permanente
APRM	Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
APRM-G	Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga
ARA	Área de Recuperação Ambiental
ARF	Atestado de Regularidade Florestal
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEM	Centro de Estudo da Metrópole
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COHABs	Companhias de Habitação
COHAB-SP	Companhia de Habitação de São Paulo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DAIA	Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais
DI	Desenvolvimento Institucional
DUMA	Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
DUSM	Departamento de Uso do Solo Metropolitano

EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMHAP	Empresa Municipal de Habitação Popular
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
EVI	Estudo de Viabilidade de Implantação
FASE	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUMEFI	Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento
FUNAPS	Fundo de Atendimento à população moradora em Habitação Subnormal
GEUFAVELAS	Grupo Executivo de Urbanização de Favelas
GRAPROHAB	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais
GTA	Grupo Técnico de Apoio
GTMAT	Grupo de Monitoramento e Assistência Técnica ao PROSANEAR
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HBB	Habitar Brasil BID
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPI	Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LI	Licença de Instalação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia

MCidades	Ministério das Cidades
MOVA	Movimento de Alfabetização de Adultos
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MUD	Movimento Universitário de Desfavelamento
NUDEC	Núcleo de Defesa Civil
OD	Origem e Destino
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PAT PROSANEAR	Projeto de Assistência Técnica ao PROSANEAR
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PDPA	Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PETE	Prefeitura da Estância Turística de Embu
PIIS	Programa Integrado de Inclusão Social
PIS	Programas de Integração Social
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
PPDC	Plano Preventivo de Defesa Civil
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRIS	Programa de Recuperação de Interesse Social
PROCAV	Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Viário e recuperação ambiental e social de fundos de vale
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROSANEAR	Programa de Saneamento para Áreas de Baixa Renda
PROVER	Programa de Verticalização de Favelas
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSI	Projetos de Saneamento Integrado
RAE	Relatório de Avaliação de Eficiência do uso das águas
RAP	Relatório Ambiental Preliminar
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano

SEDU-PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEHAB	Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SERHS	Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SIGRH	Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SMA	Secretaria do Meio Ambiente
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UGP	Unidade de Gerenciamento do Programa
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução	26
1. Surgimento e crescimento das favelas	30
1.1. Conceituação: Favela, Aglomerado subnormal, Assentamento precário ...	35
1.2. Dimensionamento na Região Metropolitana de São Paulo	40
2. Histórico da política governamental brasileira voltada à intervenção em favelas	56
2.1. As favelas e a saúde	59
2.2. As favelas e o social	66
2.3. As favelas e o desenvolvimento urbano	72
3. Programas e investimentos do Governo Federal	76
3.1. PROSANEAR (1985/ 1995-)	80
3.1.1. PAT PROSANEAR	89
3.2. PRÓ-MORADIA (1995-)	93
3.2.1. Modalidade Urbanização e regularização de assentamentos precários ..	95
3.3. Habitar Brasil (1993/ 1996-2002)	102
Modalidade Urbanização de Áreas Ocupadas por sub-habitações ..	102
3.3.1. Habitar Brasil BID	103
Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais	104
3.4. Morar Melhor (2000-2004)	113
3.4.1. Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade – Urbanização de áreas	115
3.5. Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (2003-) ..	121
3.5.1. Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade	127
3.6. PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (2007-)	133
3.6.1. PPI - Projetos Prioritários de Investimentos – Intervenções em Favelas ...	136
3.7. Aumento dos investimentos federais	144

4.	Procedimentos e exigências legais para intervenções em favelas	150
4.1.	Aprovação das intervenções	154
4.1.1.	Âmbito Municipal	154
4.1.2.	Âmbito Estadual	158
4.1.3.	Aprovação dos projetos nas concessionárias de serviços públicos.....	161
4.2.	Licenciamento ambiental	162
4.2.1.	Intervenções em APP	164
4.2.2.	Intervenções em APM.....	171
4.2.3.	Intervenções específicas de água, esgoto e drenagem	174
4.3.	Regularização fundiária	181
4.3.1.	Para Ocupações em Áreas Particulares	182
4.3.2.	Para Ocupações em Áreas Públicas.....	186
4.3.3.	Registro de Imóveis	194
5.	Atuações de Governos Municipais em favelas	198
5.1.	Práticas pioneiras de municípios da RMSP	209
5.1.1.	Diadema - Urbanização de Favelas (1983).....	209
5.1.2.	São Paulo - Ação em Favelas (1989).....	213
5.1.3.	Santo André - Urbanização Integral e Pré-Urb (1989).....	217
6.	A experiência de atuação em favelas do Município de Embu	222
6.1.	Inserção do município na Região Metropolitana de São Paulo	225
6.2.	Diagnóstico da situação habitacional	231
6.3.	Histórico da atuação governamental em habitação.....	238
6.4.	Desenvolvimento da política habitacional.....	246
6.4.1.	Regularização Urbana e Fundiária	250
6.4.2.	Recuperação Urbana e Ambiental	252
6.4.3.	Provisão Habitacional	262
6.4.4.	Gerenciamento de riscos	265
6.4.5.	Construção da Cidadania.....	268
6.5.	Novo contexto com o aumento de investimentos federais	270
	Considerações Finais	274
	Referências Bibliográficas	281
	Obras Consultadas	291

Vista aérea do município de Osasco
Foto: Fernando Stankuns

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Com o crescimento da população residente em favelas no Brasil, as práticas governamentais de intervenção nestas ocupações tornam-se cada vez mais frequentes. As políticas de remoção total de favelas, com expulsão de seus moradores para periferias longínquas, foram a prática adotada desde o início das intervenções e perduram em alguns municípios até hoje. No entanto, políticas de urbanização de favelas desenvolvidas a partir dos anos 1980 em algumas cidades brasileiras demonstram a viabilidade de outro tipo de intervenção, que reconhece o direito de moradia das famílias, com o necessário atendimento pelos serviços de infra-estrutura e equipamentos públicos, condições adequadas de habitabilidade e segurança na posse.

Conforme Tanaka (1993, p. 57), “a ótica oficial do problema favela, ao longo de sua história, teve variações significativas nos diferentes níveis de ação: legislação, programas, projetos e intervenções diretas”. No âmbito federal, principalmente a partir da década de 1990, são desenvolvidos programas para aplicação de recursos pelos municípios ou estados em intervenções em favelas. Novas normas e leis são estabelecidas, de forma a regulamentar a aprovação de projetos para favelas, o licenciamento ambiental das intervenções necessárias e a regularização fundiária em favor das famílias beneficiadas. Municípios passam também a desenvolver práticas de atuação em favelas, visando à melhoria da qualidade de vida de sua população residente.

O objetivo deste trabalho é analisar a transformação das políticas públicas habitacionais desenvolvidas para intervenção em favelas, a partir das características dos programas federais existentes e dos recursos disponíveis para a atuação; da legislação vigente aplicável aos procedimentos necessários para realizar estas intervenções; e da prática desenvolvida por alguns municípios da Região Metropolitana de São Paulo, com a avaliação dos resultados obtidos.

Esta dissertação é composta de seis capítulos. O primeiro capítulo trata do surgimento e crescimento das favelas, apresentando as diversas conceituações dos termos atribuídos às ocupações precárias, e as quantificações disponíveis de domicílios e de habitantes para a Região Metropolitana de São Paulo.

O capítulo 2 aborda o histórico da política governamental brasileira voltada à intervenção em favelas, desde as primeiras ações de remoção total justificadas pelo sanitarismo, as medidas com enfoque na política social e o reconhecimento do problema das favelas como questão de desenvolvimento urbano.

No capítulo 3, são destacados os principais programas criados pelo Governo Federal que destinam recursos para intervenções em favelas de 1995 em diante. São apresentados os

históricos, diretrizes e recursos investidos dos programas: PROSANEAR, PRÓ-MORADIA, Habitar Brasil, Morar Melhor, Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, e Projetos Prioritários de Investimento – Intervenções em favelas.

O capítulo 4 trata da legislação e normas que devem ser seguidas quando do desenvolvimento de projetos para intervenção em favelas, com destaque para os marcos legais criados principalmente a partir dos anos 2000, que permitem a aprovação dos projetos, o licenciamento ambiental das intervenções e a regularização fundiária das ocupações. São apresentados os mecanismos e órgãos responsáveis no âmbito do Estado de São Paulo.

No capítulo 5, é abordado o aumento da atuação de governos municipais nas favelas, a partir dos dados da Região Metropolitana de São Paulo. São apresentadas as práticas pioneiras de atuação desenvolvidas pelos municípios de Diadema, São Paulo e Santo André, a partir dos anos 1980.

O capítulo 6 apresenta a prática de atuação em favelas desenvolvida pelo município de Embu, também integrante da Região Metropolitana de São Paulo, de 2001 em diante. O estudo desta prática visa não só destacar a experiência da política habitacional implementada em Embu com foco nos assentamentos precários, mas também demonstrar como as transformações nos programas federais e nos procedimentos permitiram o avanço da política municipal voltada para intervenções em favelas.

Favela da Rocinha
Rio de Janeiro
Foto: Fernando Stankuns

1. SURGIMENTO E CRESCIMENTO DAS FAVELAS

“A favela me foi mostrada como um problema e, no entanto, é a solução; os planos de erradicação eram citados como a solução, e são o problema.”

John Turner, urbanista inglês que esteve no Rio nos anos 1960

1. SURGIMENTO E CRESCIMENTO DAS FAVELAS

As primeiras favelas que se tem registro no país localizam-se no Rio de Janeiro, com surgimento que remonta ao século XIX, tendo proliferação a partir de 1940. Os focos de tensão provocados pela Revolta da Armada (1893-1894) e pela Guerra de Canudos (1896-1897) são considerados agravantes para o surgimento das favelas, aliados à crise habitacional decorrente da demolição dos cortiços (BLANCO JR., 2006).

A Revolta da Armada gerou problemas com o alojamento dos soldados no Rio de Janeiro, levando ao Governo a permitir que os militares construíssem barracões de madeira numa das encostas do morro de Santo Antônio, para que se instalassem. Anos após a Revolta, não só os barracos permaneciam no morro, como novos haviam se instalado. O Morro da Providência também foi ocupado por barracões de madeira, logo após a demolição do cortiço Cabeça de Porco. Nesse caso, o proprietário do terreno, que também era dono do antigo cortiço, teria permitido a ocupação da área, cobrando o pagamento do direito de construir.

Mas foi a ocupação do Morro da Favella que ganhou maior destaque no Rio de Janeiro, ocorrida em 1897, quando militares de tropas federais voltaram da Bahia, após derrotarem Antônio Conselheiro na Guerra de Canudos. Sem lugar para ficar, os militares ocuparam a encosta localizada nas proximidades do quartel do exército e deram-lhe o nome do morro que havia sido local de resistência durante a Guerra de Canudos.

A política de demolição de cortiços, como um mecanismo de expulsão da população de baixa renda das áreas centrais, também favoreceu o surgimento das favelas. Um exemplo disto está na remodelação urbanística do Rio Janeiro, realizada pelo engenheiro Francisco Pereira Passos no começo do século XX, que destruiu milhares de domicílios (TASCHNER, 1997b). A administração do prefeito Pereira Passos (1902-1906), realizou reformas urbanas visando ao alargamento e abertura de ruas e avenidas, além da construção do porto, a partir da destruição de habitações precárias. Os desabrigados, no entanto, não recebiam novas moradias, nem nenhum tipo de assistência, restando-lhes a ocupação da periferia ou dos morros. As demolições e proibições agravaram o problema habitacional dos centros urbanos e levaram a que grandes parcelas dessa população tivessem que invadir outras terras, iniciando a constituição de muitas favelas.

Em São Paulo, a origem das favelas data da década de 1940, proliferando-se a partir de 1973 (TANAKA, 1993). As favelas em São Paulo surgiram como produto da crise de habitação da década de 1940, tendo início, portanto, anos após as ocupações do Rio de Janeiro, que datam do início do século. Sua origem em São Paulo está vinculada à resistência dos inquilinos em deixar as áreas mais centrais em direção à periferia. Assim,

famílias despejadas ou migrantes passaram a ocupar terrenos vazios, principalmente de propriedade municipal, com construções precárias de madeiras e outros materiais improvisados (BONDUKI, 1998).

A primeira iniciativa da Prefeitura de São Paulo em relação às favelas foi de remoção. Em 1946, o prefeito Abraão Ribeiro implantou os primeiros alojamentos provisórios para viabilizar a remoção da favela da baixada do Penteado, situada na Avenida do Estado em terreno do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Essa prática de remoção para desfavelamento, justificada como medida sanitária e comandada pela assistência social tornou-se comum no município.

Devido à alta repressão e considerando a existência de terrenos de baixo custo em loteamentos periféricos e sem infra-estrutura, as favelas não tiveram grande crescimento em São Paulo entre as décadas de 1940 e 1970. A auto construção em lotes distantes da região central foi a alternativa encontrada neste período para a população de baixa renda obter a casa própria.

Mas a partir da década de 1970, as favelas passam a ganhar destaque como solução habitacional na cidade de São Paulo. Com a pauperização da população e a diminuição da oferta de terras, as favelas proliferaram-se em São Paulo e nos municípios vizinhos. As ocupações ocorreram de forma espontânea e paulatina até o final dos anos 80, quando passaram a merecer destaque as invasões organizadas em São Paulo (BUENO, 2000, p. 89).

As favelas ocupam predominantemente as áreas públicas, desprezadas para qualquer utilização, por situarem-se em margens de córregos, sujeitas a enchentes, em terrenos de alta declividade e propensos a erosão. Quando estes terrenos começam a se esgotar na cidade de São Paulo, os municípios vizinhos, cada vez mais distantes da região central da metrópole, passam a ser procurados para as novas ocupações.

Para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à intervenção em favelas é preciso conhecer a real dimensão do problema, com dados quantitativos sobre estas ocupações. A seguir, são apresentados os dados de dimensionamento da quantidade de domicílios e da população residente em favelas, com foco na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

1.1. CONCEITUAÇÃO: FAVELA, AGLOMERADO SUBNORMAL, ASSENTAMENTO PRECÁRIO

Para estimar a quantidade de domicílios em favelas e de pessoas residindo nas mesmas, temos que partir da definição do que é considerado favela. Muitos autores apontam como características que definem as favelas a precariedade das construções, a ausência de infraestrutura e as irregularidades relativas à legislação edilícia, uso e parcelamento do solo. No entanto, existem outras formas de ocupação, como os cortiços e os loteamentos clandestinos ou irregulares, que também apresentam as características acima e não são favelas. Algumas das características apontadas também não são encontradas em todas as favelas. A precariedade das construções, por exemplo, tem se alterado com a substituição de barracos de madeira por casas de alvenaria. No município de São Paulo, em 1993, 75% dos domicílios em favelas já eram de alvenaria. Os programas de urbanização também alteram o cenário de infra-estrutura, com a implantação de redes públicas de energia elétrica, água e esgoto (TASCNHER, 2001).

Nesta linha de raciocínio, Leeds & Leeds (1978, p. 152) afirmam que o:

(...) único critério uniforme que distingue as áreas invadidas dos outros tipos de moradia na cidade é o fato de constituírem uma ocupação ‘ilegal’ da terra, já que sua ocupação não se baseia nem na propriedade da terra nem no seu aluguel aos proprietários legais.

A Prefeitura Municipal de São Paulo, para realização de suas pesquisas, define favela como “todo o conjunto de unidades domiciliares construídas em madeira, zinco, lata, papelão ou alvenaria, em geral distribuídas desorganizadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que os ocupam” (São Paulo, Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1988). Pasternak (2003, p. 37) também afirma que “a variável mais adequada à definição de favela é o estatuto jurídico da terra”, sendo o núcleo favelado definido pela propriedade da terra.

De acordo com Guimarães (1953, apud Preteceille & Valladares, 2000), a conceituação oficial considerou como favelas os aglomerados que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes características:

- *Proporções mínimas* – agrupamentos prediais ou residenciais formados com número geralmente superior a cinquenta;
- *Tipo de habitação* – predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente com folha de flandres, chapas zincadas ou materiais similares;
- *Condição jurídica da ocupação* – construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida;

- *Melhoramentos públicos* – ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada;
- *Urbanização* – área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento.

Desde 1950, e com maior ênfase nos Censos de 1980, 1991 e 2000, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabiliza os dados referentes a favelas. Porém, este instituto não trabalha com a definição vigente do termo favela, mas adota a definição de aglomerado subnormal. Para efeito de realização das pesquisas censitárias, o IBGE classifica um setor como aglomerado subnormal considerando critérios relativos aos aspectos físicos das ocupações, agregando a variável do tamanho do aglomerado, além do estatuto jurídico da propriedade.

De acordo com CEM – CEBRAP/ SNH – MCidades (2007a, p. 15), a definição do Setor especial de aglomerado subnormal do IBGE refere-se ao:

(...) conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

Dessa forma, um setor é classificado pelo IBGE como aglomerado subnormal quando é formado por mais de 50 domicílios, carentes, na sua maioria, de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores. Esta quantidade mínima de domicílios justifica-se devido ao fato do setor censitário ser uma unidade administrativa do Censo Demográfico, delimitada como a área a ser percorrida por um único recenseador no seu trabalho de campo. Na ausência de outra informação quantitativa sobre os dados de favelas em âmbito nacional, com metodologia e procedimentos de coleta comuns, os dados referentes aos aglomerados subnormais do IBGE têm sido utilizados como relativos às favelas.

Transpor o conceito de aglomerado subnormal para o de favela pode gerar alguns problemas, como por exemplo o de subestimar a população favelada, uma vez que o primeiro não considera ocupações com menos de 50 domicílios. No entanto, conforme apontado por CEM – CEBRAP/ SNH – MCidades (2007a, p. 13), a informação dos aglomerados subnormais

(...) nunca foi disponibilizada pelo IBGE como *proxy* de favelas ou assentamentos precários de nenhum tipo, tendo ganhado esse status ao ser apropriada pela comunidade de políticas de habitação como uma das possíveis soluções para a ausência de dados abrangentes sobre o fenômeno, por vezes sem os cuidados de método necessários.

A partir do questionamento da transposição do conceito dos aglomerados subnormais para o de favelas, alguns municípios produzem estimativas próprias da população residente em favelas, utilizando fotos aéreas e levantamentos locais. Em geral, os números produzidos diferem dos levantados pelo IBGE. Porém, as diferentes metodologias adotadas pelas prefeituras e a dificuldade de aferição da qualidade do trabalho realizado levam a novos questionamentos sobre as informações geradas.

No município de São Paulo, o Censo de Favelas realizado pela prefeitura em 1987 registrou 21,93% da população favelada em assentamentos de menos de 51 unidades domiciliares. A pesquisa de 1993 mostra que as favelas que contém de 2 a 50 domicílios agrupavam 21,2% das casas. Como na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), as favelas ocupam geralmente terras de uso comum de loteamentos ou pequenas glebas, a subestimação neste caso tende a ser maior do que em cidades como o Rio de Janeiro ou Salvador, onde as favelas ocupam grandes áreas, subindo morros ou invadindo o mar.

Além disso, a qualidade da estimativa depende do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do Censo. Assim, as estimativas de população favelada têm maior precisão para os municípios que mantêm a cartografia mais atualizada com fins tributários e para o planejamento de políticas públicas. Dependendo do grau de atualização dos setores considerados subnormais, realizada antes de cada Censo, a qualidade das estimativas também tende a variar ao longo do tempo.

A partir de 2001, os levantamentos realizados pelos governos municipais passam a ser registrados pelo IBGE, através da pesquisa sobre o Perfil Municipal. Esta pesquisa questiona às prefeituras, entre outros dados, o número de domicílios e a população residente em favelas. Os dados gerados conflitam com a informação obtida pela pesquisa censitária. O Perfil Municipal de 2001 registrou mais de 2,3 milhões de moradias faveladas no Brasil, em 16.433 favelas; enquanto que o censo de 2000 apontou a existência de 1.650.548 domicílios, em 3.905 favelas. Evidentemente, essa diferença entre as informações não representa um crescimento real do fenômeno, mas a mudança dos critérios de aferição.

No caso do município de São Paulo, a Prefeitura definiu suas estimativas a partir do “Censo de Favelas”, realizado em 1987 e atualizado por meio de procedimentos amostrais para 1993, em estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas (FIPE/USP). Entre os Censos de Favelas de 1987 e 1993, a população favelada teria passado de 800.000 para 1.901.884 habitantes, mais do que dobrando num intervalo de seis anos. Em 1993, a população favelada corresponderia a quase 20% da população total do município. Porém, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE, o município registrou valor na ordem de 900.000 habitantes em favelas no ano 2000.

Nesse caso, fica claro que, enquanto a classificação dos setores subnormais implica em uma subestimação da população favelada, algumas pesquisas realizadas pelos governos

municipais podem superestimar os dados populacionais. Um trabalho do Centro de Estudo da Metrópole (CEM)/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) procurou rever as estimativas de população favelada em São Paulo. Foi desenvolvida uma metodologia para estimar a população residente em favelas, com base na definição dos setores censitários do IBGE e a delimitação das favelas produzidas pela Prefeitura de São Paulo. O modelo se baseia em um Sistema de Informações Geográficas (SIG), que permite estimar a população ao comparar os desenhos das favelas da prefeitura com os setores censitários do IBGE, por meio do recurso de sobreposição de cartografias (MARQUES, 2003).

Através deste trabalho, pode-se observar que a delimitação de favelas da prefeitura apresentava diferenças significativas da delimitação dos setores subnormais do IBGE. A sobreposição das bases permitiu detectar favelas totalmente sobrepostas a setores subnormais, favelas sobrepostas a setores normais e setores subnormais não registrados como favelas na prefeitura. Foram realizadas pesquisas de campo de forma a definir a base mais adequada. Para gerar a estimativa da população favelada, os autores consideraram a utilização das densidades médias e medianas dos setores com alta sobreposição cartográfica entre favela e setor subnormal por distrito, substituindo-as pela de distritos próximos e similares no caso de distritos onde não houvesse setores subnormais.

Como resultado do trabalho desenvolvido pelo CEM/ CEBRAP, o município de São Paulo apresentou uma estimativa de 196.389 domicílios e 891.673 pessoas residentes em favelas em 1991; e 286.954 domicílios e 1.160.590 pessoas residentes em favelas no ano 2000. Os dados apontam, portanto, para um importante processo de favelização no município de São Paulo na década de 1990. O agravamento das condições sociais da metrópole ao longo dos últimos anos foi comprovado, mas em um patamar muito mais baixo do que o descrito pela literatura com base nas estimativas da FIPE. Ainda assim, tanto pelos dados do IBGE como pelos do CEM/ CEBRAP, a população favelada de São Paulo cresceu a taxas superiores às da população do Município, o que equivale a dizer que sua proporção se elevou na última década. Esse crescimento se deu principalmente pela elevação da área total de favelas, mas também pelo aumento da densidade média das favelas.

A comparação entre os dados levantados pelos municípios e os registrados pelo IBGE revela que os aglomerados subnormais não abarcam exatamente as mesmas áreas que podem ser classificadas como favelas. Assim, surge um novo conceito: o dos assentamentos precários. Um novo estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, para a Secretaria Nacional da Habitação, estimou a quantidade de domicílios e de pessoas que residem em áreas classificadas como assentamentos precários.

Tomando como base os setores censitários do IBGE, o estudo definiu variáveis sócio-econômicas, demográficas e de características habitacionais que se assemelhavam aos dos setores subnormais para classificar outros setores como precários. Conforme CEM – CEBRAP/ SNH – MCidades (2007a, p. 14),

O princípio da metodologia é a idéia de que as características sociais da população não classificada como moradora de setores subnormais (e incluída em setores não-especiais), *mas que habita setores precários*, devem ser similares às dos indivíduos e famílias de setores classificados como subnormais.

Para a variável de características habitacionais, foram considerados os dados referentes à forma de posse da moradia e terreno, coleta de lixo, abastecimento de água e esgoto, entre outros. Para a variável sócio-econômica, considerou-se a renda e escolaridade do responsável pelo domicílio. Finalmente, para a variável de aspectos demográficos, foram considerados o número de domicílios particulares permanentes e improvisados no setor censitário; o número de pessoas residentes e o número médio de pessoas por domicílio; e a porcentagem de responsáveis por domicílios com menos de 30 anos.

Deve-se ressaltar que a classificação dos assentamentos precários não considera como critério excludente a propriedade do terreno, ou seja, os setores assim definidos não são necessariamente favelas, mas podem ser também áreas encortiçadas, loteamentos clandestinos, irregulares ou apenas loteamentos com precariedade de infra-estrutura, ocupados por população de baixa renda. Ainda assim, são áreas de extrema precariedade, que também demandam investimentos para melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

1.2. DIMENSIONAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Independente da forma de classificação do IBGE abarcar ou não todo o universo de favelas, há um incontestável crescimento das mesmas. Entre 1980 e 2000, os dados do IBGE para o município de São Paulo apontam que a população em setores subnormais apresentou uma taxa de crescimento anual de 4,5% ao ano, contra 1,0% ao ano da população total. Entre 1991 e 2000, essa taxa foi de 3,7 % ao ano, contra 0,9 % ao ano da população total. A tabela 1 apresenta os dados relativos aos aglomerados subnormais nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, de acordo com os Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

Segundo os dados do Censo Demográfico, no ano de 1980, registrou-se um total de 613 aglomerados subnormais, com uma população de 455.417 habitantes na RMSP. Este total está fortemente concentrado nas regiões denominadas Centro e Sudeste da Região Metropolitana; sendo que só o município de São Paulo engloba 73,63% desta população. Após São Paulo, a população em aglomerados subnormais da RMSP, registrada em 1980, está em maior percentual em São Bernardo do Campo, Guarulhos e Osasco, com 9,96, 5,51 e 4,15% respectivamente. Dos 39 municípios que compõem a RMSP, 9 registraram a existência de aglomerados subnormais no censo de 1980.

Já, no Censo Demográfico realizado em 1991, foram registradas 1.080 aglomerados subnormais, com uma população total de 1.051.635 na RMSP. O aumento da população residente nestes setores foi de 230,92%, num intervalo de 11 anos. Os municípios que já continham aglomerados subnormais em 1980, tiveram a quantidade de núcleos e o número de habitantes ampliados; e oito municípios que não tinham registrado aglomerados subnormais em 1980 passaram a registrar em 1991. Assim, 17 municípios do total de 39 da Região Metropolitana já continham favelas em 1991, de acordo com o critério de classificação do IBGE. Novamente, o município de São Paulo engloba o maior percentual desta população, mas este percentual já é reduzido quando comparado com o de 1980, passando de 73,63% para 61,58% do total. O surgimento de novos núcleos em municípios que antes não continham aglomerados subnormais ocorreu de forma acentuada na região Sudoeste, através de ocupações em Taboão da Serra, Itapeverica da Serra e Embu.

Tabela 1. Distribuição de aglomerados subnormais na Região Metropolitana de São Paulo, em 1980, 1991 e 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	1980		1991		2000	
		Quantidade de Aglomerados Subnormais	População em Aglomerados Subnormais	Quantidade de Aglomerados Subnormais	População em Aglomerados Subnormais	Quantidade de Aglomerados Subnormais	População em Aglomerados Subnormais
Centro	São Paulo	431	335.344	629	647.622	1.067	902.490
	Osasco	35	18.922	102	64.365	164	114.427
Noroeste	Carapicuíba	3	1.684	26	14.944	64	36.760
	Barueri	2	799	12	10.216	20	11.977
	Caiamar	0	0	2	1.267	3	1.501
	Santana de Parnaíba	0	0	0	0	4	388
	Pirapora de Bom Jesus	0	0	0	0	0	0
Oeste	Cotia	0	0	1	655	3	1.195
	Vargem Grande Paulista	0	0	0	0	0	0
	Itapevi	0	0	0	0	4	3.185
	Jandira	0	0	0	0	0	0
Sudoeste	Taboão da Serra	0	0	15	12.263	24	17.883
	Itapecerica da Serra	0	0	5	2.209	7	3.027
	Embu	0	0	17	9.375	33	21.598
	Embu-Guaçu	0	0	0	0	0	0
	Juquitiba	0	0	0	0	0	0
	São Lourenço da Serra	0	0	0	0	0	0
Sudeste	Santo André	25	15.901	41	53.975	66	67.651
	São Bernardo do Campo	49	45.352	53	80.219	164	146.895
	São Caetano do Sul	0	0	0	0	0	0
	Mauá	15	9.957	29	38.891	72	68.390
	Diadema	23	2.356	80	62.054	114	86.360
	Ribeirão Pires	0	0	2	353	2	1.614
	Rio Grande da Serra	0	0	0	0	0	0
	Moji das Cruzes	0	0	0	0	0	0
Leste	Suzano	0	0	0	0	0	0
	Poá	0	0	0	0	0	0
	Itaquaquecetuba	0	0	1	252	1	579
	Ferraz de Vasconcelos	0	0	0	0	2	1.660
	Guararema	0	0	0	0	0	0
	Salesópolis	0	0	0	0	0	0
	Biritiba-Mirim	0	0	0	0	0	0
	Guarulhos	30	25.102	64	52.373	235	162.270
Nordeste	Arujá	0	0	0	0	0	0
	Santa Isabel	0	0	0	0	0	0
Norte	Franco da Rocha	0	0	1	602	5	2.907
	Mairiporã	0	0	0	0	0	0
	Caieiras	0	0	0	0	0	0
	Francisco Morato	0	0	0	0	0	0
TOTAL		613	455.417	1.080	1.051.635	2.054	1.652.757

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000.

O mapa 1 representa a distribuição dos domicílios em aglomerados subnormais registrada pelo Censo Demográfico de 2000. Podemos perceber que quase todos os municípios que fazem divisa com São Paulo registraram a existência de setores censitários classificados como aglomerados subnormais. Da mesma forma, os municípios que concentram o maior número domicílios em aglomerados subnormais são os mais próximos de São Paulo. Esta distribuição evidencia o crescimento das ocupações precárias partindo da área central da RMSP em direção à periferia.

A localização dos setores censitários classificados pelo IBGE como aglomerados subnormais também evidencia a forma de crescimento da metrópole. Ao demarcarmos os aglomerados subnormais, registrados pelo Censo Demográfico de 2000, no mapa da RMSP, destaca-se o fato que grande parte dos mesmos está localizada dentro de um raio de 30 km da região central do município de São Paulo (mapa 2). No entanto, a região central de São Paulo não registra a existência de núcleos, devido à série de remoções ocorridas que expulsaram a população para regiões mais distantes.

Mapa 2. Localização dos Aglomerados Subnormais na RMSP, em 2000

Fonte: LUME, FAUUSP
Elaborado a partir de: <http://lume.fau.usp.br>, com base nos dados do IBGE, Censo de 2000.

Também merece destaque a análise da quantidade de domicílios em aglomerados subnormais de forma comparativa com a quantidade total de domicílios de cada município. Na tabela 2, foram registrados os dados da quantidade total de domicílios por município, e da quantidade de domicílios em aglomerados subnormais, em 2000, de acordo com a classificação do IBGE para coleta de dados do Censo Demográfico. Foram apontados os dados de 20 municípios do total de 39 da RMSP, pois estes são os que continham aglomerados subnormais registrados pelo IBGE em 2000.

Podemos ver que, apesar de São Paulo ser o município que concentra a maior população em aglomerados subnormais, o percentual desta população em relação à total do município não é tão elevado se comparado com outros municípios. Conforme apontado nesta tabela, Diadema teve 22,45% de seus domicílios registrados como em aglomerados subnormais. Este foi o município da RMSP com maior percentual de domicílios enquadrados nesta classificação.

Mapa 3. Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais em relação ao total por Município na RMSP, em 2000

Fonte: Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões geográficas. Elaborado a partir de dados do IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Tabela 2. Domicílios em aglomerados subnormais na RMSP em relação ao total, em 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	2000		
		Quantidade de Domicílios em Aglomerados Subnormais	Quantidade Total de Domicílios no Município	Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais
Centro	São Paulo	227.234	2.954.732	7,69%
	Osasco	28.463	181.012	15,72%
Noroeste	Carapicuíba	9.170	90.903	10,09%
	Barueri	2.958	55.395	5,34%
	Cajamar	382	13.045	2,93%
	Santana de Parnaíba	94	18.598	0,51%
Oeste	Cotia	293	38.380	0,76%
	Itapevi	806	41.778	1,93%
Sudoeste	Taboão da Serra	4.351	52.378	8,31%
	Itapeçerica da Serra	755	33.366	2,26%
	Embu	5.274	52.925	9,97%
Sudeste	Santo André	17.090	185.461	9,21%
	São Bernardo do Campo	37.638	194.478	19,35%
	Mauá	17.167	98.965	17,35%
	Diadema	21.977	98.139	22,39%
	Ribeirão Pires	364	28.264	1,29%
Leste	Itaquaquecetuba	144	68.831	0,21%
	Ferraz de Vasconcelos	406	36.335	1,12%
Nordeste	Guarulhos	41.124	284.036	14,48%
Norte	Franco da Rocha	723	25.845	2,80%

Fonte: CEM – CEBRAP/ SNH - MCidades, 2007b, com base no IBGE, Censo Demográfico 2000.

Os percentuais registrados variam de 22,39 a 0,21%; porém, existem seis municípios com percentuais de domicílios em aglomerados subnormais que superam 10%: Diadema, São Bernardo do Campo, Mauá, Osasco, Guarulhos e Carapicuíba. Assim como registrado na quantidade de população, as regiões denominadas Centro e Sudeste da RMSP são as que concentram os municípios com maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais. As porcentagens mais baixas referem-se aos municípios que não registravam existência de favelas em 1980, e passaram a registrar em 1991, ou apenas em 2000.

O mapa 3 espacializa estes dados, demonstrando que, ao contrário da quantidade de domicílios em aglomerados subnormais, o percentual destes em relação ao total de domicílios não é maior na cidade de São Paulo, mas sim nos seus municípios limítrofes, que concentram grande quantidade de habitantes residindo em ocupações precárias quando comparado com o total das próprias cidades.

Até então, foram analisados os dados numéricos a partir da classificação do IBGE para aglomerados subnormais. Porém, há de ser considerada também a informação fornecida pelos próprios municípios a respeito da quantidade de favelas, de acordo com seus levantamentos. Ao compararmos estes dados com os fornecidos pelos municípios, surgem algumas diferenças significativas. Em 2001, o IBGE realizou a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, junto a prefeituras de 5.560 municípios brasileiros, relativa ao tema Gestão Pública. Esta pesquisa foi realizada por eixo temático, contemplando entre outros o levantamento de carências habitacionais e as políticas públicas e ações locais para enfrentamentos dos problemas habitacionais. As informações obtidas na pesquisa foram resumidas na publicação “Perfil dos Municípios Brasileiros” (IBGE, 2001).

No tema do levantamento das carências habitacionais, no que se refere a favelas, as prefeituras informaram se havia a existência de favelas ou assemelhados em seu município, se possuíam cadastro das mesmas, qual o ano da última atualização do cadastro realizado, qual o número de favelas cadastradas e qual o número de domicílios nas favelas cadastradas. Os dados informados no “Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001” pelos 39 municípios da RMSP, estão registrados nas tabelas 3 e 4.

Destaca-se a grande quantidade de municípios cujas prefeituras não souberam informar a quantidade existente de favelas ou a quantidade de domicílios nas mesmas -13 do total de 39 municípios. Em relação aos municípios que apresentaram dados quantitativos das favelas, pode-se perceber uma grande diferença entre os dados informados pelas prefeituras e os aferidos pelo IBGE no Censo Demográfico de 2000. Os municípios de Itaquaquecetuba, Santana de Parnaíba, Itapeverica da Serra, Ferraz de Vasconcelos e Carapicuíba são os que registraram a maior discrepância, levando a crer que estas prefeituras podem ter superestimado os dados. Os demais municípios têm uma margem de até 100% de diferença entre os levantamentos, o que indica que a variação dos critérios de classificação do que seria favela ou aglomerado subnormal pode gerar certas distorções. O principal critério responsável por estas distorções é o de classificar apenas áreas com mais de 50 domicílios como aglomerados subnormais, não contabilizando diversas ocupações que têm uma quantidade de domicílios ligeiramente inferior a este mínimo. Ainda assim, municípios como Mauá, Osasco, Ribeirão Pires e Diadema tiveram a diferença entre os levantamentos dentro da margem de 10%, revelando uma grande proximidade entre os critérios de classificação dos domicílios.

Tabela 3. Domicílios em favelas informados pelos municípios e domicílios em aglomerados subnormais de acordo com IBGE na RMSP, em 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Quantidade de Domicílios em Favelas informada pelo Município ⁽¹⁾	Quantidade de Domicílios em Aglomerados Subnormais de acordo com IBGE ⁽²⁾	Diferença entre os dados informados	Diferença em percentual
Centro	São Paulo	378.863	227.234	151.629	67%
	Osasco	30.000	28.463	1.537	5%
Noroeste	Carapicuíba	50.000	9.170	40.830	445%
	Barueri	400	2.958	-2.558	-86%
	Cajamar	290	382	-92	-24%
	Santana de Parnaíba	1.500	94	1.406	1496%
	Pirapora de Bom Jesus	Não sabe	0	-	-
Oeste	Cotia	Não sabe	293	-	-
	Vargem Grande Paulista	0	0	0	0%
	Itapevi	Não sabe	806	-	-
	Jandira	Não sabe	0	-	-
Sudoeste	Taboão da Serra	6.857	4.351	2.506	58%
	Itapeverica da Serra	8.045	755	7.290	966%
	Embu	10.500	5.274	5.226	99%
	Embu-Guaçu	100	0	100	-
	Juquitiba	Não sabe	0	-	-
	São Lourenço da Serra	0	0	0	0%
Sudeste	Santo André	27.370	17.090	10.280	60%
	São Bernardo do Campo	41.938	37.368	4.570	12%
	São Caetano do Sul	0	0	0	0%
	Mauá	17.522	17.167	355	2%
	Diadema	24.127	21.977	2.150	10%
	Ribeirão Pires	374	364	10	3%
	Rio Grande da Serra	Não sabe	0	-	-
Leste	Moqi das Cruzes	Não sabe	0	-	-
	Suzano	3.941	0	3.941	-
	Poá	0	0	0	0%
	Itaquaquecetuba	6.000	144	5.856	4067%
	Ferraz de Vasconcelos	3.900	406	3.494	861%
	Guararema	0	0	0	0%
	Salesópolis	0	0	0	0%
	Biritiba-Mirim	Não sabe	0	-	-
Nordeste	Guarulhos	14.300	41.124	-26.824	-65%
	Arujá	0	0	0	0%
	Santa Isabel	0	0	0	0%
Norte	Franco da Rocha	Não sabe	723	-	-
	Mairiporã	Não sabe	0	-	-
	Caieiras	500	0	500	-
	Francisco Morato	10.000	0	10.000	-

Fonte: (1) IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001.
(2) CEM – CEBRAP/ SNH - MCidades, 2007b, com base no IBGE, Censo Demográfico 2000.

Tabela 4. Favelas e Domicílios em favelas informados pelos municípios na RMSP em relação ao total, em 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Quantidade de Favelas informada pelo Município ⁽¹⁾	Quantidade de Domicílios em Favelas informada pelo Município ⁽¹⁾	Quantidade Total de Domicílios de acordo com IBGE ⁽²⁾	Percentual de Domicílios em Favelas
Centro	São Paulo	1.592	378.863	2.954.732	12,82%
	Osasco	144	30.000	181.012	16,57%
Noroeste	Carapicuíba	Não sabe	50.000	90.903	55,00%
	Barueri	1	400	55.395	0,72%
	Cajamar	5	290	13.045	2,22%
	Santana de Parnaíba	25	1.500	18.598	8,07%
	Pirapora de Bom Jesus	Não sabe	Não sabe	3.248	-
Oeste	Cotia	22	Não sabe	38.380	-
	Vargem Grande Paulista	0	0	8.464	0,00%
	Itapevi	Não sabe	Não sabe	41.778	-
	Jandira	12	Não sabe	24.443	-
Sudoeste	Taboão da Serra	32	6.857	52.378	13,09%
	Itapeverica da Serra	45	8.045	33.366	24,11%
	Embu	100	10.500	52.925	19,84%
	Embu-Guaçu	3	100	14.052	0,71%
	Juquitiba	Não sabe	Não sabe	4.481	-
	São Lourenço da Serra	0	0	2.723	0,00%
	Santo André	139	27.370	185.461	14,76%
Sudeste	São Bernardo do Campo	105	41.938	194.478	21,56%
	São Caetano do Sul	0	0	43.415	0,00%
	Mauá	134	17.522	98.965	17,71%
	Diadema	207	24.127	98.139	24,58%
	Ribeirão Pires	3	374	28.264	1,32%
	Rio Grande da Serra	Não sabe	Não sabe	9.722	-
	Moji das Cruzes	Não sabe	Não sabe	84.035	-
Leste	Suzano	87	3.941	57.713	6,83%
	Poá	0	0	24.898	0,00%
	Itaquaquecetuba	10	6.000	68.831	8,72%
	Ferraz de Vasconcelos	Não sabe	3.900	36.335	10,73%
	Guararema	0	0	4.746	0,00%
	Salesópolis	0	0	2.411	0,00%
	Biritiba-Mirim	Não sabe	Não sabe	5.384	-
	Guarulhos	301	14.300	284.036	5,03%
Nordeste	Arujá	0	0	14.517	0,00%
	Santa Isabel	0	0	9.003	0,00%
Norte	Franco da Rocha	Não sabe	Não sabe	25.845	-
	Mairiporã	Não sabe	Não sabe	12.887	-
	Caieiras	10	500	18.324	2,73%
	Francisco Morato	Não sabe	10.000	33.944	29,46%

Fonte: (1) IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001.

(2) CEM - CEBRAP/ SNH – MCidades, 2007b, com base no IBGE, Censo Demográfico 2000.

Se compararmos a quantidade de domicílios em favelas informada pelas prefeituras municipais com a quantidade total de domicílios de cada município registrada pelo Censo Demográfico de 2000, teremos percentuais de domicílios em favelas em relação ao total diferenciados dos apresentados na tabela 2.

A tabela 4 apresenta estes percentuais, demonstrando que, dos 17 municípios que contém as informações levantadas, 13 registraram mais de 8% dos domicílios em favelas. Apenas Barueri, Cajamar, Ribeirão Pires e Guarulhos teriam o percentual inferior a 5%. Ainda assim, a quantidade de domicílios em favelas informada pela Prefeitura de Guarulhos é subestimada quando comparada com o número de domicílios em aglomerados subnormais registrado pelo IBGE.

Nesse sentido, os dados quantitativos dos assentamentos precários, que consideram também outros setores censitários do IBGE com variáveis sócio-econômicas, demográficas e de características habitacionais semelhantes aos dos setores subnormais, podem aproximar-se melhor das informações levantadas pelos municípios referentes às favelas. Apesar dos assentamentos precários incluírem outras áreas com precariedade de infra-estrutura, ocupadas por população de baixa renda, que não poderiam ser classificadas como favelas por serem de propriedade de seus moradores, eles também passam a incluir dados de favelas que não foram contabilizados como aglomerados subnormais por não terem mais de 50 domicílios. O mapa 4 espacializa a localização dos aglomerados subnormais e dos assentamentos precários na RMSP.

As tabelas 5 e 6 registram os dados dos assentamentos precários da Região Metropolitana de São Paulo. Pode-se perceber que 36 dos 39 municípios tiveram um aumento significativo com a inclusão da quantidade de domicílios e pessoas residindo em assentamentos precários, quando comparados com apenas os dados dos aglomerados subnormais.

Dezesseis municípios que não registravam aglomerados subnormais de acordo com a classificação do IBGE, passaram a registrar assentamentos precários, segundo os critérios adotados pelo CEM/ CEBRAP. Alguns municípios que registravam porcentagens baixas de domicílios em aglomerados subnormais quando comparados ao total, como Santana de Parnaíba, Cotia, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos e Franco da Rocha; passaram a registrar altas porcentagens com a inclusão dos assentamentos precários.

Mapa 4. Setores censitários do levantamento do IBGE de 2000, classificados como aglomerados subnormais e assentamentos precários na RMSP

Fonte: CEM - CEBRAP/ SNH – MCidades, 2007a.
Elaborado a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).

Tabela 5. Domicílios em aglomerados subnormais e assentamentos precários na RMSP em relação ao total, em 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Quantidade de Domicílios em Aglomerados Subnormais	Quantidade de Domicílios em Assentamentos Precários	Quantidade de Domicílios em Aglomerados Subnormais + Assentamentos Precários	Quantidade Total de Domicílios no Município	Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais + Assentamentos Precários
Centro	São Paulo	227.234	143.722	370.956	2.954.732	12,55%
	Osasco	28.463	1.803	30.266	181.012	16,72%
Noroeste	Carapicuíba	9.170	2.658	11.828	90.903	13,01%
	Barueri	2.958	1.966	4.924	55.395	8,89%
	Cajamar	382	111	493	13.045	3,78%
	Santana de Parnaíba	94	2.220	2.314	18.598	12,44%
	Pirapora de Bom Jesus	0	0	0	3.248	0,00%
Oeste	Cotia	293	1.762	2.055	38.380	5,35%
	Vargem Grande Paulista	0	511	511	8.464	6,04%
	Itapevi	806	4.779	5.585	41.778	13,37%
	Jandira	0	0	0	24.443	0,00%
Sudoeste	Taboão da Serra	4.351	1.364	5.715	52.378	10,91%
	Itapeçerica da Serra	755	6.353	7.108	33.366	21,30%
	Embu	5.274	3.957	9.231	52.925	17,44%
	Embu-Guaçu	0	598	598	14.052	4,26%
	Juquitiba	0	1.038	1.038	4.481	23,16%
	São Lourenço da Serra	0	276	276	2.723	10,14%
Sudeste	Santo André	17.090	3.075	20.165	185.461	10,87%
	São Bernardo do Campo	37.368	2.055	39.423	194.478	20,27%
	São Caetano do Sul	0	0	0	43.415	0,00%
	Mauá	17.167	1.482	18.649	98.965	18,84%
	Diadema	21.977	198	22.175	98.139	22,60%
	Ribeirão Pires	364	382	746	28.264	2,64%
	Rio Grande da Serra	0	850	850	9.722	8,74%
Leste	Moji das Cruzes	0	5.893	5.893	84.035	7,01%
	Suzano	0	4.694	4.694	57.713	8,13%
	Poá	0	416	416	24.898	1,67%
	Itaquaquecetuba	144	19.443	19.587	68.831	28,46%
	Ferraz de Vasconcelos	406	4.436	4.842	36.335	13,33%
	Guararema	0	113	113	4.746	2,38%
	Salesópolis	0	370	370	2.411	15,35%
	Biritiba-Mirim	0	1.033	1.033	5.384	19,19%
Nordeste	Guarulhos	41.124	5.849	46.973	284.036	16,54%
	Arujá	0	1.981	1.981	14.517	13,65%
	Santa Isabel	0	840	840	9.003	9,33%
Norte	Franco da Rocha	723	3.872	4.595	25.845	17,78%
	Mairiporã	0	842	842	12.887	6,53%
	Caieiras	0	1.045	1.045	18.324	5,70%
	Francisco Morato	0	14.007	14.007	33.944	41,27%

Fonte: CEM – CEBRAP/ SNH - MCidades, 2007b, com base no IBGE, Censo Demográfico 2000.

Tabela 6. Pessoas em aglomerados subnormais e assentamentos precários na RMSP em relação ao total, em 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Quantidade de Pessoas em Aglomerados Subnormais	Quantidade de Pessoas em Assentamentos Precários	Quantidade de Pessoas em Aglomerados Subnormais + Assentamentos Precários	Quantidade Total de Pessoas no Município	Percentual de Pessoas em Aglomerados Subnormais + Assentamentos Precários
Centro	São Paulo	902.490	557.158	1.459.648	10.215.800	14,29%
	Osasco	114.427	6.904	121.331	650.856	18,64%
Noroeste	Carapicuíba	36.760	10.412	47.172	340.603	13,85%
	Barueri	11.977	7.519	19.496	207.603	9,39%
	Cajamar	1.501	425	1.926	47.834	4,03%
	Santana de Parnaíba	388	8.924	9.312	72.002	12,93%
	Pirapora de Bom Jesus	0	0	0	12.283	0,00%
Oeste	Cotia	1.195	6.663	7.858	146.398	5,37%
	Vargem Grande Paulista	0	2.085	2.085	32.525	6,41%
	Itapevi	3.185	18.940	22.125	161.868	13,67%
	Jandira	0	0	0	91.625	0,00%
Sudoeste	Taboão da Serra	17.883	5.374	23.257	195.523	11,89%
	Itapecerica da Serra	3.027	25.102	28.129	127.459	22,07%
	Embu	21.598	15.705	37.303	204.335	18,26%
	Embu-Guaçu	0	2.345	2.345	54.701	4,29%
	Juquitiba	0	4.115	4.115	16.901	24,35%
	São Lourenço da Serra	0	1.057	1.057	10.134	10,43%
Sudeste	Santo André	67.651	11.664	79.315	641.581	12,36%
	São Bernardo do Campo	146.895	7.895	154.790	687.236	22,52%
	São Caetano do Sul	0	0	0	139.217	0,00%
	Mauá	68.390	5.517	73.907	362.627	20,38%
	Diadema	86.360	747	87.107	354.762	24,55%
	Ribeirão Pires	1.614	1.462	3.076	103.841	2,96%
	Rio Grande da Serra	0	3.542	3.542	36.901	9,60%
Leste	Moqi das Cruzes	0	24.515	24.515	309.209	7,93%
	Suzano	0	19.106	19.106	220.592	8,66%
	Poá	0	1.656	1.656	95.001	1,74%
	Itaquaquecetuba	579	78.335	78.914	271.321	29,09%
	Ferraz de Vasconcelos	1.660	17.732	19.392	140.736	13,78%
	Guararema	0	402	402	17.514	2,30%
	Salesópolis	0	1.362	1.362	8.716	15,63%
	Biritiba-Mirim	0	4.205	4.205	20.621	20,39%
Nordeste	Guarulhos	162.270	22.198	184.468	1.041.223	17,72%
	Arujá	0	7.853	7.853	55.845	14,06%
	Santa Isabel	0	3.094	3.094	32.848	9,42%
Norte	Franco da Rocha	2.907	15.916	18.823	99.661	18,89%
	Mairiporã	0	3.414	3.414	47.604	7,17%
	Caieiras	0	4.018	4.018	68.376	5,88%
	Francisco Morato	0	56.060	56.060	132.887	42,19%

Fonte: CEM – CEBRAP/ SNH - MCidades, 2007b, com base no IBGE, Censo Demográfico 2000.

Tabela 7. Domicílios em favelas informados pelos municípios; domicílios em aglomerados subnormais de acordo com IBGE somados com domicílios em assentamentos precários de acordo com CEM/ CEBRAP, na RMSP, em 2000

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Quantidade de Favelas informada pelo Município ⁽¹⁾	Quantidade de Domicílios em Aglomerados Subnormais + Assentamentos Precários ⁽²⁾	Diferença entre os dados informados	Diferença em percentual
Centro	São Paulo	378.863	370.956	7.907	2,13%
	Osasco	30.000	30.266	-266	-0,88%
Noroeste	Carapicuíba	50.000	11.828	38.172	322,73%
	Barueri	400	4.924	-4.524	-91,88%
	Caiamar	290	493	-203	-41,18%
	Santana de Parnaíba	1.500	2.314	-814	-35,18%
	Pirapora de Bom Jesus	Não sabe	0	-	-
Oeste	Cotia	Não sabe	2.055	-	-
	Vargem Grande Paulista	0	511	-511	-100,00%
	Itapevi	Não sabe	5.585	-	-
	Jandira	Não sabe	0	-	-
Sudoeste	Taboão da Serra	6.857	5.715	1.142	19,98%
	Itapeçica da Serra	8.045	7.108	937	13,18%
	Embu	10.500	9.231	1.269	13,75%
	Embu-Guaçu	100	598	-498	-83,28%
	Juquitiba	Não sabe	1.038	-	-
	São Lourenço da Serra	0	276	-276	-100,00%
Sudeste	Santo André	27.370	20.165	7.205	35,73%
	São Bernardo do Campo	41.938	39.423	2.515	6,38%
	São Caetano do Sul	0	0	0	0,00%
	Mauá	17.522	18.649	-1.127	-6,04%
	Diadema	24.127	22.175	1.952	8,80%
	Ribeirão Pires	374	746	-372	-49,87%
	Rio Grande da Serra	Não sabe	850	-	-
Leste	Moqi das Cruzes	Não sabe	5.893	-	-
	Suzano	3.941	4.694	-753	-16,04%
	Poá	0	416	-416	-100,00%
	Itaquaquecetuba	6.000	19.587	-13.587	-69,37%
	Ferraz de Vasconcelos	3.900	4.842	-942	-19,45%
	Guararema	0	113	-113	-100,00%
	Salesópolis	0	370	-370	-100,00%
	Biritiba-Mirim	Não sabe	1.033	-	-
Nordeste	Guarulhos	14.300	46.973	-32.673	-69,56%
	Arujá	0	1.981	-1.981	-100,00%
	Santa Isabel	0	840	-840	-100,00%
Norte	Franco da Rocha	Não sabe	4.595	-	-
	Mairiporã	Não sabe	842	-	-
	Caieiras	500	1.045	-545	-52,15%
	Francisco Morato	10.000	14.007	-4.007	-28,61%

Fonte: (1) IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001.
(2) CEM – CEBRAP/ SNH - MCidades, 2007b, com base no IBGE, Censo Demográfico 2000.

Ao compararmos os dados de quantidade de domicílios em favelas informados pelos próprios governos municipais, segundo os seus levantamentos, com a quantidade de domicílios somada dos aglomerados subnormais e dos assentamentos precários, temos valores muito mais próximos (tabela 7). Apenas o município de Carapicuíba registrou uma discrepância maior do que 100% de diferença entre os levantamentos, levando a crer que esta prefeitura possa mesmo ter superestimado os dados. Oito municípios, de um total de dezessete com informações, têm uma margem de até 20% de diferença entre os dados, o que indica que as respostas informadas pelas prefeituras para domicílios em favelas pode se assemelhar mais com o critério de assentamento precário do que com a classificação de aglomerado subnormal.

É importante destacar que, independente da forma de classificação, os levantamentos corroboram com o fato que a quantidade de favelas tem aumentado continuamente na RMSP, com concentração na periferia de São Paulo e nos seus municípios limítrofes. Como o aumento da população residente em favelas é superior ao crescimento da população total, os municípios da RMSP passam a concentrar uma porcentagem cada vez maior de seus domicílios e, conseqüentemente, de seus moradores em favelas. Estas constatações tornam-se cada vez mais evidentes para os governos municipais, levando à urgente necessidade de intervir no problema habitacional.

Para o desenvolvimento deste trabalho, será adotado o termo favela para todo conjunto de moradias, independente da quantidade de domicílios existente, cuja ocupação se deu em terreno que não é de propriedade das famílias residentes, de forma espontânea ou organizada pelos próprios moradores; com construções que não atendem a legislação edilícia e de uso e ocupação do solo, algumas de extrema precariedade; com ausência total ou parcial de infra-estrutura (tais como redes oficiais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e iluminação pública, drenagem e pavimentação) e serviços públicos (tais como coleta de lixo e manutenção das redes de infra-estrutura).

No capítulo a seguir, temos algumas das formas de atuação utilizadas historicamente para intervir nas favelas no Brasil, partindo das expulsões com base no sanitarismo, das remoções para conjuntos habitacionais longínquos até as políticas de urbanização, com implantação de infra-estrutura.

Favela do Moimbo
São Paulo
Foto: Fernando Stankuns

2.

HISTÓRICO DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA VOLTADA À INTERVENÇÃO EM FAVELAS

“(...) é imprescindível uma política nacional dotada de instrumentos capazes de orientar os órgãos federais a cumprir seus princípios e objetivos e que possa propiciar a estados e municípios formular também suas políticas, programas e projetos.”

Cherkezian e Bolaffi (1998, p. 129)

2. HISTÓRICO DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA VOLTADA À INTERVENÇÃO EM FAVELAS

Não podendo ignorar o crescimento da população residente em favelas, a tendência do Poder Público tem sido de adotar medidas de intervenção; seja através de ações de remoção, seja pela implantação de infra-estrutura e melhorias nas áreas ocupadas. Este capítulo apresenta um breve histórico da política desenvolvida pelo Governo Federal voltada à intervenção em favelas. A atuação é vista de maneira distinta de acordo com o enfoque das ações, através das áreas de saúde, assistência social e desenvolvimento urbano.

2.1. AS FAVELAS E A SAÚDE

SANITARISMO: ELIMINAÇÃO E PROIBIÇÃO DE HABITAÇÕES PRECÁRIAS

As primeiras intervenções em habitações precárias no Brasil remetem às medidas sanitaristas aplicadas no período da Primeira República. Com o rápido crescimento dos centros urbanos brasileiros, as cidades passaram a receber um número cada vez maior de operários que tiveram como solução ao seu problema habitacional os cortiços. Cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo sofriam com o aumento de epidemias como cólera,

febre amarela, peste e varíola; e os cortiços foram considerados pelas autoridades a causa destes problemas. A intervenção estatal deste período consistiu no controle sanitário das habitações, no estabelecimento de legislação urbanística e nas obras de infra-estrutura sanitária ou saneamento. A remoção total ou parcial da população residente nas áreas de intervenção era justificada como forma de conter surtos de epidemias. Este tipo de ação representa a origem da intervenção estatal no controle do espaço urbano e na habitação das cidades brasileiras (BONDUKI, 1998).

Foto 1. Desinfectador de casas em 1894

Os problemas habitacionais eram vistos como questões a serem eliminadas através de medidas legais de controle. Um exemplo disso é o Decreto de 1855 do Governo do Rio de Janeiro, que proíbe a construção de novos cortiços (FINEP/GAP, 1985). Este foi seguido pelo Decreto de 1876, que proibiu definitivamente a construção de cortiços no centro da cidade; e o de 1893, que determinou a eliminação dos cortiços no centro da cidade do Rio de Janeiro. O prefeito Barata Ribeiro (1892-1893) liderou no Rio de Janeiro uma política de erradicação de cortiços, através da qual foram demolidos diversos casarões e estalagens, incluindo o famoso cortiço Cabeça de Porco, onde residiam mais de 2.000 pessoas.

Foto 2. Cortiços “Geladeira” e “Vaticano”

Em São Paulo, a criação do Código de Posturas do Município em 1886 também marca a determinação de padrões para as construções, estabelecendo condições mínimas para “cortiços, casas de operários e cubículos” e proibindo este tipo de construção no “perímetro do comércio” da cidade (TASCHNER & MAUTNER, 1982, p. 24-26). Já, o Código Sanitário, aprovado em sequência, proíbe definitivamente a construção deste tipo de habitação e prevê a extinção dos já existentes pela municipalidade (DENALDI, 2003a).

Assim como com os cortiços, a primeira tentativa de intervenção governamental foi de eliminar as favelas com o argumento de que estas seriam uma forma de habitação anti-higiénica, e de inibir a construção de novas favelas através da criação de legislação. O Decreto nº 268, de 1934, proíbe a construção ou reconstrução de mocambos no perímetro urbano da cidade de Recife (FINEP/GAP, 1983).

O Código de Obras do Rio de Janeiro, criado em 1937 através do Decreto nº 6.006, prevê nos seus artigos 347 e 349 a eliminação das favelas e substituição por “núcleos de habitação de tipo mínimo”, assim como a proibição da construção de favelas e de qualquer melhoria nas existentes (PARISSE, 1969). É reconhecido, então, que o extermínio das favelas só teria eficácia se os moradores tivessem acesso à outra habitação.

Algumas favelas cariocas foram removidas total ou parcialmente, a partir da campanha em nome da saúde pública, que mobilizou autoridades, sociedade civil e imprensa. Como não havia alternativa habitacional, a população expulsa acabou ocupando outros morros, dando origem a novas favelas.

Foto 3. Acima. Demolição na Favela da Providência, Rio de Janeiro, 1968

Fotos 4 e 5. À direita. Remoção da Favela do Pinto, Rio de Janeiro, 1969

Foto 6. Acima. Remoção da Favela Catacumba, Rio de Janeiro, 1970

Foto 7. Acima, à esquerda. Desmonte da Favela Largo da Memória, Rio de Janeiro

Fotos 8 e 9. À esquerda. Remoção Favela do Pasmado, Rio de Janeiro

PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PARA VIABILIZAR REMOÇÕES

O primeiro estímulo do Governo Republicano para que os setores privados investissem na produção habitacional é dado pelo Decreto n°. 01 de 1892, que prevê a isenção de impostos para que estes setores construíssem Vilas Operárias (FINEP/GAP, 1983). Já, no Governo Vargas (1930-1945), a ação governamental em relação à habitação foi inicialmente caracterizada pelo incentivo à produção privada de habitações de aluguel. No âmbito das políticas trabalhistas, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), criados em 1933, representam a participação mais ativa na produção de unidades habitacionais. Estes forneceram financiamentos para a compra de casas, além de promoverem a construção de conjuntos habitacionais para seus associados (BONDUKI, 1998).

Em 1937, o Estado Novo cria os Parques Proletários Provisórios, visando abrigar as famílias removidas das favelas. Esta ação foi resultante do relatório “Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas do Rio de Janeiro”. Os alojamentos provisórios de madeira representam a primeira experiência de remoção de moradores de favelas para conjuntos construídos pelo governo.

Foto 10. No topo. Vila Operária em Santa Cecília

Foto 11. Acima. Conjunto Pedregulho, realizado pelo IAPI

Parisse (1969, p. 55) registra que, através dos Parques Proletários, “(...) pela primeira vez” tentou-se “uma política habitacional em favor dos favelados”; “as autoridades procuram uma solução às necessidades habitacionais das classes pobres e deixam de lado as práticas policiais tradicionais contra os favelados”. No entanto, a construção de edifícios definitivos, que deveria ser feita posteriormente, nunca ocorreu e a solução provisória tornou-se definitiva.

Entre 1942 e 1944, foram transferidos aproximadamente 4.000 moradores de quatro favelas cariocas para os três Parques Proletários construídos: Gávea, Caju e Leblon. Como as obras dos conjuntos definitivos não ocorreram, novas moradias surgiram tanto no interior dos parques proletários, como nas áreas de origem da remoção.

Para impedir despejos injustificados de moradores de aluguel e tentar controlar a especulação imobiliária e conseqüente aumento dos aluguéis, que agravavam a crise habitacional, foi promulgada, em 1942, a Lei do Inquilinato. O efeito alcançado, no entanto, não foi positivo: o congelamento de aluguéis tornou pouco atrativa a produção de casas para locação, e, como não existiu construção de unidades habitacionais em quantidade satisfatória por parte do governo, a população de menor renda passa a encontrar mais dificuldades para acesso ao mercado formal de habitação. Como conseqüência, crescem as ocupações informais de terrenos, através de favelas e loteamentos clandestinos sem infra-estrutura.

Com o fim do Estado Novo, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946. Este foi o primeiro órgão federal a tratar exclusivamente da provisão habitacional para famílias de baixa renda. No entanto, sua atuação foi bastante limitada, com produção de unidades ainda inferior às construídas pelos IAPs (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). A FCP produziu em 18 anos de existência 18.132 unidades em 143 conjuntos habitacionais (TASCHNER, 1997b). Alguns estudos para favelas são desenvolvidos durante o Governo Dutra (1946-1950), mas com o objetivo de erradicação e controle. No segundo período Vargas, foi criado o “Serviço de Recuperação de Favelas”, subordinado à Secretaria de Saúde. Em 1956, é criado o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) para intervenção em assentamentos chamados de subnormais.

O crescimento das favelas ao longo dos anos 50 e a inegável incapacidade do Estado e do mercado imobiliário privado de produzir habitações em escala e custos compatíveis com a demanda e a renda da população necessitada culminaram na criação pelo Governo Militar do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. O BNH foi responsável pela criação das COHABs em todos os estados. Através dele, foram financiadas obras de habitação, saneamento, transporte e energia.

A ação do BNH não foi voltada para intervenção diretamente nas favelas. Sua linha de atuação inicial em relação às favelas era de erradicação. A produção habitacional seria voltada à população de baixa renda, e devia priorizar a destinação das unidades construídas para viabilizar a eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subumanas de habitação, conforme diretriz da Lei Federal nº 4.380, de 21.08.1964, que criou o SFH e o BNH. Dessa forma, conforme frisado por Denaldi (2003a, p.14), a favela, no período BNH, era “(...) tratada como déficit de moradia e controle social”. A meta era atender em quatro anos todo o déficit habitacional brasileiro, estimado em 8 milhões de unidades.

A atuação do BNH, que começou de forma lenta, foi intensificada a partir de 1966, com a incorporação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, recém criado, e com o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. De 1964 a 1969, a prática foi de construção de conjuntos habitacionais para receber as famílias removidas compulsoriamente de favelas. A Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio (CHISAM) foi criada em 1968 com esse fim. A política era de extermínio das favelas com mudança compulsória de seus moradores para loteamentos ou conjuntos habitacionais na periferia das cidades. A Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL) também desempenha esta política de erradicação.

Porém, na prática, a produção habitacional buscou ser lucrativa e auto-sustentável financeiramente. Então, no período de 1969 a 1974, o investimento às famílias de baixa renda sofre drástica redução. Com os altos índices de inadimplência, o BNH passa a elitizar o seu atendimento e aumenta os investimentos em obras urbanas. Com a crise econômica de 1974, o BNH volta a reinvestir na população de baixa renda e cria, em 1975, o PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados. Este programa, apoiado no ideal defendido da casa própria, visava à criação de lotes urbanizados, com infraestrutura básica, como rede de água, esgoto e demarcação de quadras e vias; e embriões habitacionais destinados à população com renda de 0 a 3 salários mínimos. Sua produção não foi muito significativa, financiando menos de 43.000 lotes até 1980 (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

A avaliação feita por Tanaka (1993) é que:

A organização do Sistema Financeiro de Habitação sempre impediu a implantação de novas experiências. O SFH tinha programas unificados para o Brasil inteiro e o BNH só financiava projetos de interesse de seus agentes financeiros.

Nesse sentido, o BNH foi importante para a consolidação do mercado imobiliário urbano capitalista, na medida em que financiou a verticalização de áreas residenciais, contribuiu para o aumento especulativo do solo, dinamizou a construção de imóveis e patrocinou empresas de edificação, além da indústria de materiais de construção. Dessa forma, o Estado garantiu a estruturação do mercado imobiliário, combinando investimento público com ação reguladora. Mas este mercado só atendeu uma parcela restrita da população, enquanto a maioria continuou a recorrer a alternativas para sua habitação, como as favelas, cortiços ou loteamentos irregulares na periferia sem urbanização.

2.2. AS FAVELAS E O SOCIAL

No mesmo período em que a política oficial do governo era de remoção das favelas, experiências pioneiras de melhorias em favelas são desenvolvidas no Rio de Janeiro, através da Fundação Leão XIII. Esta fundação foi criada em 1947, a partir de um decreto do presidente da República, que formalizou convênio entre a prefeitura do Distrito Federal, Ação Social Arquidiocesana e Fundação Cristo Redentor, com o objetivo de assistir à população residente em favelas (PARISSE, 1969).

Com o apoio do Estado e da Igreja Católica, a Fundação Leão XIII continha departamentos de serviço social, engenharia, saúde e administração. Foram criados Centros de Ação Social nas próprias favelas para prestar serviços de saúde, recreação, educação popular e atendimento social. Apesar do grande enfoque em uma política assistencialista às comunidades, com claros interesses eleitoreiros, a Fundação trabalhou também com o acesso a bicas de água, aumento da rede de esgoto, e abertura de ruas de acesso a favelas. De acordo com Parisse (1969), entre 1947 e 1954, foram realizados trabalhos em 34 favelas cariocas, incluindo a urbanização da favela da Barreira do Vasco. A experiência da Fundação Leão XIII não se replicou em políticas governamentais de urbanização de favelas. Suas atividades são reduzidas a partir de 1951, quando a prefeitura deixa de financiar a Fundação; e terminaram definitivamente em 1954.

Em 1955, outra instituição foi criada também com o objetivo de atuar nas favelas: a Cruzada São Sebastião. De acordo com os estatutos da Arquidiocese católica, levantados por Parisse (1969, p. 175), a “Cruzada São Sebastião” foi lançada pela igreja para “dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro”. Ao contrário da Fundação Leão XIII, a Cruzada não era uma instituição oficial. Ainda assim, com a Lei Federal 2.875, de setembro de 1956, conhecida como Lei das Favelas, o governo passou a destinar recursos a esta instituição, entre outras, para aplicação na melhoria das condições de vida dos favelados.

A primeira grande intervenção da Cruzada foi a urbanização da Favela da Praia do Pinto, contemplando a construção de 10 edifícios com 910 apartamentos, uma escola e uma igreja católica. Entre 1958 e 1960, a Cruzada empreendeu melhorias e construção de equipamentos coletivos em mais de 20 favelas, realizou 51 projetos de redes de iluminação pública e instalou água em 13 núcleos (PARISSE, 1969).

A urbanização da Favela Morro Azul é uma das mais emblemáticas da atuação da Cruzada. Ocorrida em 1960, a intervenção envolveu melhorias das redes de abastecimento de água, luz e esgoto, além da construção de um edifício sobre pilotis com 48 unidades habitacionais para atender as famílias vítimas de um incêndio. Esta intervenção representa uma mudança na prática de remoções sem atendimento às famílias, ou com a transferência para áreas

mais periféricas. Um projeto piloto de urbanização em processo de mutirão também foi desenvolvido de forma pioneira pela Cruzada na Favela do Parque da Alegria. Em 1964, o trabalho da Cruzada é totalmente paralisado com o início do governo militar (BLANCO JR., 2006).

Na cidade de São Paulo, em maio de 1961, inicia-se o Movimento Universitário de Desfavelamento (MUD), que congrega estudantes universitários de várias áreas em busca de soluções para os núcleos de habitações precárias. De acordo com o levantamento feito por Tanaka (1995, p. 11) do relatório do movimento, a proposta era de:

(...) despertar e mobilizar os meios universitários e a comunidade em geral para esse grave problema, considerando suas causas e efeitos; suscitar a formulação de diretrizes e adoção de medidas práticas para sua solução e, ao mesmo tempo, realizar o desfavelamento de alguns aglomerados, tendo em vista o trato direto com a realidade.

O desfavelamento era justificado como mecanismo de promoção social, para que a família pudesse ter melhores condições de vida, através da obtenção de uma nova habitação. Entre 1961 e 1963, o MUD realizou ações nas favelas da Mooca, Tatuapé e Vergueiro, sem o apoio direto do Poder Público. As ações do MUD encerraram-se por volta de 1967, sob a opressão do regime militar e após a criação do BNH (TANAKA, 1995). Suas intervenções não diferem das práticas realizadas pelo governo no mesmo período, pois também se baseavam na remoção para outro local. O diferencial está na busca da participação da população no processo de escolha de seu local de transferência.

Estas instituições e movimentos passam a enxergar o problema das favelas não apenas sob o enfoque da saúde, mas principalmente por seu apelo social. Apesar de grande parte destas primeiras intervenções ainda implicar na remoção total ou parcial da população para áreas distantes, começam a ser levantadas as possibilidades de participação e de manter a população residente na área ocupada após sua urbanização.

O governo do prefeito Negrão de Lima (1966-1971), no Rio de Janeiro, foi o primeiro na cidade a realizar trabalhos de urbanização de favelas com manutenção da população na área ocupada. Em 1968, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), composta por um grupo de arquitetos, planejadores, economistas e sociólogos, para coordenar um programa de recuperação de favelas. Esta companhia recebeu recursos da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional, para aplicar na erradicação de favelas. No entanto, os recursos foram utilizados na urbanização, através da implantação de melhorias nas áreas ocupadas.

A favela Brás de Pina foi urbanizada pela CODESCO como projeto-piloto, em 1969, depois de passar por tentativas de remoção mal sucedidas devido à resistência dos moradores

organizados através de associação e com o apoio da paróquia local. Com o apoio da população, foi desenvolvido um plano de urbanização da área. Como a ocupação estava em área alagada, foi realizada a reconstrução de todas as moradias em terreno aterrado.

Foto 12. Resistência contra remoção na favela Brás do Pina, Rio de Janeiro, 1973

Imagens 1 e 2. Desenhos dos moradores para desenvolvimento do projeto de urbanização

CONSOLIDAÇÃO DAS ÁREAS OCUPADAS

Apesar de todas as tentativas de erradicação de favelas, a década de 1970 é marcada como um período de grande crescimento das favelas nas metrópoles brasileiras. Surgem, então, as críticas às remoções compulsórias e aos grandes conjuntos habitacionais construídos em periferias longínquas. De acordo com a pesquisa desenvolvida por Valladares (1978), como as ações de remoção não consideravam as condições sócio-econômicas da população para ingressar em um financiamento, e os locais de transferência não constituíam mercado de trabalho, implicando em grandes deslocamentos com aumento do custo de vida, muitas famílias voltaram a ocupar habitações precárias em favelas.

Como tentativa de reverter este quadro, novas políticas governamentais começam a ser desenvolvidas. A experiência de urbanização da Favela de Alagados, em Salvador, Bahia, é considerada uma das primeiras grandes intervenções do governo que tinham como diretriz a manutenção das famílias na área ocupada, com o mínimo possível de remanejamentos. Foi realizado concurso em 1973 para desenvolvimento do projeto, que envolvia aproximadamente 80.000 famílias. Conforme apontado por IBAM (2002, p. 7), a partir do final da década de 1970, pode-se observar uma mudança da forma de enfrentamento ao crescimento das favelas, passando das tentativas de erradicação à urbanização das áreas cuja ocupação já estava consolidada.

O período de 1975 a 1983, é considerado a terceira fase de atuação do BNH, marcada pela implantação de programas chamados de alternativos como o PROFILURB, o FICAM –

Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção e o PROMORAR. Estes programas não mais reproduzem o conceito de construção de unidades habitacionais em conjuntos periféricos, mas permitem o financiamento de lotes, de material para construção e admitem a consolidação de famílias em áreas ocupadas.

O PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-habitação, criado pelo SFH em 1979, representa uma mudança na postura oficial do Governo Federal em relação às favelas, ao admitir a sua consolidação. Esse é o primeiro programa criado no país para financiar ações integradas voltadas à urbanização de favelas, incluindo a realização de projetos, obras e serviços visando à produção de lotes urbanizados, unidades habitacionais, melhorias habitacionais, aquisição de materiais de construção, infra-estrutura, e até pagamento de indenizações e benfeitorias, no caso de remanejamentos (IBAM, 2002, p. 47).

A proposta do PROMORAR era de sanear e urbanizar favelas, construindo moradias compatíveis na área de intervenção. O programa previa a substituição dos barracos de madeira por casas de alvenaria e execução de infra-estrutura urbana. Apesar de ser inovador ao aceitar a regularização da propriedade fundiária, o programa ainda baseia-se na eliminação do existente para construção de algo totalmente novo no lugar. Seu resultado também não foi muito expressivo numericamente, tendo financiado 206.000 unidades até 1984 (BUENO, 2000).

A promulgação da Lei Federal 6.766, em 1979, estabeleceu regras para o parcelamento do solo urbano e acabou por restringir a oferta de moradias para a população trabalhadora. As exigências urbanísticas e burocráticas para produzir e comercializar um lote urbano tornaram esse bem cada vez mais escasso nas metrópoles. Entretanto, a abertura de loteamentos ilegais passou a ser prática constante após a promulgação da lei e uma redução de sua produção só parece ser possível com o esgotamento de terras disponíveis para tanto.

A crise econômica e habitacional dos anos 1980 provocou um grande aumento dos loteamentos clandestinos e das favelas sem infra-estrutura. De acordo com dados da SEMPLA (1992), entre 1973 e 1987, a população favelada de São Paulo cresceu mais de 1.000%, levando à ocupação de área de risco, encosta de alta declividade, manguezais e margens de córregos.

Em 1986, é fechado o BNH e seus fundos e contratos são transferidos para a Caixa Econômica Federal, que passa a ser o gestor do FGTS e o agente operador de crédito no âmbito do setor habitacional. Com o desmonte do SFH, a política habitacional do país é desestruturada. Diante desta situação e com fortes pressões da população, governos municipais passaram a desenvolver experiências de consolidação e urbanização de favelas através da implantação de infra-estrutura e serviços básicos. Assim, a ausência de programas federais, a pouca disponibilidade de recursos dos governos municipais e a participação da

população nos processos de decisão levam à prática de atuação que fixa os moradores na área ocupada, implanta infra-estrutura e promove o mínimo possível de realocações.

O governo José Sarney (1985-1990) criou a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), com o objetivo de coordenar diversos programas voltados à população de baixa renda. Programas habitacionais alternativos baseados na autoconstrução são criados. Em 1985, é criado o Programa Mutirões, vinculado ao Programa de Prioridades Sociais, e em 1987, é criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, coordenado pela Secretaria de Ação Comunitária. Sua produção foi de 550 mil unidades (AZEVEDO, 1996).

No período de 1987 a 1989, foi implantado o Programa Fala Favela. Porém, os recursos para a atuação foram muito escassos (MARICATO, 1997, p. 15). Projetos de urbanização de favelas podiam ser financiados pelos governos estaduais e municipais com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir de repasse de recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). No entanto, a quantidade de ações realizadas não foi significativa.

Em 1990, durante o Governo Collor, a área de habitação passa a vincular-se ao Ministério de Ação Social, ainda dissociado das áreas de saneamento e desenvolvimento urbano. Alguns programas habitacionais são criados, utilizando recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU). O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) foi o programa habitacional mais importante lançado no período, prevendo como linhas de atuação o Programa de Moradias Populares, o Programa Lotes Urbanizados e Cesta Básica, e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular; todos com recursos do FGTS. Também em 1990, foi lançado o Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas, com recursos orçamentários que permitiam a realização de projetos de urbanização de favelas. No entanto, a alocação de recursos para estes programas ocorreu de forma irregular, com concessão de financiamento a construtoras privadas sem licitação, gerando uma crise financeira no FGTS, que comprometeu seus recursos até 1994.

O governo Itamar Franco (1992-94) reformulou a destinação de recursos do FGTS, de forma a concluir as obras iniciadas na gestão anterior e estimular a criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais. Considerando o comprometimento do FGTS e a baixa capacidade de pagamento da população de baixa renda, foram lançados programas de urbanização de favelas e de construção de conjuntos habitacionais em regime de mutirão, com recursos do Orçamento Geral da União. Em 1993, o Governo Federal lança, através do MBES, os programas Habitar Brasil e Morar em pequenas comunidades, com recursos do OGU e parceria municipal. No entanto, estes programas tiveram baixo investimento em sua gestão, devido às restrições de gastos públicos geradas pelo Plano Real, levando a resultados numéricos pouco expressivos (DENALDI, 2003a).

Apesar de não contarem com muitas experiências práticas, os programas federais voltados

à urbanização de favelas criados nos governos Sarney, Collor e Itamar representam uma evolução no conceito de intervenção em áreas ocupadas, uma vez que não visam à erradicação ou remoções em massa. O programa Habitar Brasil é o mais representativo, pois prevê investimento para implementação de infra-estrutura, reassentamento apenas em caso de situações de risco, regularização fundiária, trabalho social, entre outros. Este programa é incorporado nos governos posteriores¹. Destacam-se também, neste período, os programas voltados ao financiamento de obras de saneamento, como o PROSANEAR – Programa de Saneamento para Áreas de Baixa Renda² e o PROSEGE – Programa de Ação Social em Saneamento.

No âmbito estadual, destaca-se o Programa de Saneamento Ambiental e Recuperação Urbana da Bacia do Guarapiranga, conhecido como Programa Guarapiranga. A formulação do programa remonta ao final da década de 80, mas sua elaboração completa foi realizada em 1992, sob a coordenação da Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras do Estado de São Paulo. Seu objetivo foi de recuperação sanitária e ambiental da bacia hidrográfica do Guarapiranga, um dos mais importantes mananciais de abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo; e a implantação de um sistema de gestão integrada da bacia com a participação do Governo do Estado de São Paulo, administrações e comunidade. Uma das principais ações adotadas para recuperação da bacia foi a urbanização de áreas ocupadas no manancial.

1 O programa Habitar Brasil será abordado novamente no capítulo 3.

2 O programa PROSANEAR também será abordado no capítulo 3, uma vez que foi criado especificamente para intervenções em áreas ocupadas por população de baixa renda, como as favelas.

2.3. AS FAVELAS E O DESENVOLVIMENTO URBANO

A vinculação dos programas habitacionais e de saneamento com as diferentes instâncias governamentais demonstra qual o enfoque dado a estas políticas de governo. Até 1985, o BNH estava subordinado ao Ministério do Interior. A partir de então, este ministério é substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU). O MDU é substituído em 1987 pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), que, em 1988, se transforma no Ministério da Habitação e Bem Estar Social. Com a extinção deste ministério em 1989, os órgãos voltados à habitação e saneamento passaram novamente ao Ministério do Interior. Em 1990, foi criado o Ministério do Bem Estar Social (MBES), ao qual ficaram subordinadas as secretarias nacionais de Habitação e Saneamento. Em 1995, estas secretarias passam a ser subordinadas à Secretaria de Política Urbana, do Ministério do Planejamento. (MARICATO, 1997, p. 14-15).

O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) incorpora o discurso da moradia entendida como habitat, considerando as questões ambientais, urbanas, de saneamento e desenvolvimento institucional. Inicialmente, de 1995-1998, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) são os órgãos responsáveis pela política habitacional. No segundo governo, esta responsabilidade passa a ser da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU-PR). O discurso oficial também passa a considerar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo do país.

No primeiro governo FHC, é revisto o programa Habitar Brasil, voltado à urbanização de favelas, com recursos do OGU; e são desenvolvidos programas de saneamento e habitação voltados para a urbanização de áreas degradadas, com recursos do FGTS, como o PRÓ-MORADIA³ e o Pró-Saneamento. Apesar de este governo ter inovado nos programas vinculados ao FGTS, as realizações de cada programa não atingiram as metas propostas. No segundo Governo FHC (1999-2002), foi firmado contrato de empréstimo com o BID para aplicação no Programa Habitar Brasil, e foi criado em 2000 o Programa Morar Melhor⁴.

Também merecem destaque a criação pelo Governo FHC da Carta de Crédito, que estabelece linhas de crédito direto ao consumidor para aquisição de lote, construção, melhoria e ampliação, ou aquisição de moradia; e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), de 1999, para famílias de até 3 a 6 salários mínimos, com opção de aquisição do direito de propriedade após o período de 170 meses. Na metade final do segundo governo FHC, foi aprovado o Estatuto das Cidades (Lei nº. 10.257/01), que já havia sido aprovado pelo Senado Federal desde 1990.

3 O Programa PRÓ-MORADIA será abordado novamente com capítulo 3, por conter uma modalidade específica à urbanização de assentamentos precários.

4 No capítulo seguinte, serão abordados os Programas Habitar Brasil e Morar Melhor, de forma mais detalhada.

Em 2001, foi criado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), através da Medida Provisória nº. 2.212 de 2001; e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, através da Medida Provisória nº. 2.220 de 2001. O PSH foi o primeiro programa voltado a famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos a institucionalizar o subsídio para a unidade habitacional. Apesar de estas medidas representarem grandes avanços institucionais, a inexpressiva aplicação de recursos para as faixas de menor renda demonstra que a prática deste período não foi correspondente ao avanço do discurso (DENALDI, 2003a).

URBANIZAÇÃO INTEGRANDO QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E DE SANEAMENTO

Em 2003, no início do Governo Lula, é criado o Ministério das Cidades, com o objetivo de unificar a política de desenvolvimento urbano e implementar de forma integrada as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade. Neste mesmo ano, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades.

A proposta defendida por este governo é de desenvolver uma Política Nacional de Habitação, através da qual seria possível universalizar o acesso à moradia digna e promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários. Para isso, foi feita a revisão dos programas pré-existentes e a formulação de novos programas. Dentre os programas pré-existentes que permaneceram e obtiveram um incremento de investimentos destacam-se o PAR, o PSH e a Carta de Crédito com recursos do FGTS, que ganhou uma nova modalidade de utilização de forma coletiva e com parte dos recursos subsidiados.

Além destes, destacam-se dentre os programas criados o “Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”⁵, com recursos do OGU; e o “Programa Crédito Solidário”, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), formulado para cooperativas e associações habitacionais, com financiamento a juros zero para população de baixa renda. A política defendida é de priorização dos investimentos para a população com faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos, com aplicação dos subsídios necessários para complementação da capacidade de pagamento de cada faixa de renda.

Visando à centralização dos programas e projetos destinados à habitação de interesse social, foram criados o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), através da Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005. O fundo unifica os recursos orçamentários voltados à habitação e o sistema estabelece regras para os interessados em pleitear estes recursos. A principal regra para obtenção de recursos é a necessidade de criação de um fundo habitacional próprio para o estado ou município interessado, com conselho gestor deste fundo, contemplando a participação de entidades públicas e privadas e segmentos da sociedade civil ligados à área habitacional.

5 Este programa será detalhado no capítulo 3, por ser voltado exclusivamente à intervenção em assentamentos precários.

Estas medidas pretendem ampliar a participação na gestão dos recursos públicos e implementar de fato uma Política Nacional de Habitação para superação do déficit habitacional. Apesar destas ações ainda serem recentes, já pode ser observado um aumento dos investimentos em habitação e uma inversão de atendimento para a faixa de renda inferior a 5 salários mínimos. A política proposta com relação às favelas contempla o reconhecimento da situação existente de fato e prevê a consolidação através da urbanização.

Em 2007, no segundo Governo Lula, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destina altos valores de investimento para os setores de habitação e saneamento, inseridos na área de infra-estrutura social e urbana. Como parte integrante do PAC, é criado neste mesmo ano o programa denominado “Projetos Prioritários de Investimento (PPI) – Intervenções em favelas”⁶. Este programa registra o maior volume de recursos já investido pelo Governo Federal em favelas.

O aumento da aplicação de recursos de programas federais para ações de urbanização de favelas permite que os municípios ampliem o atendimento que vinham desenvolvendo de forma autônoma. A concepção das propostas que têm como preceito a urbanização, integrando questões ambientais, sociais e de saneamento, passa a ser a política oficial; uma vez que está descrita como exigência dos programas federais para utilização dos recursos.

⁶ O capítulo 3 apresenta dados sobre o PAC e as diretrizes do Programa “PPI – Intervenções em favelas”.

Vista aérea da Favela de Paraisópolis e bairro do Morumbi
São Paulo
Foto: Fernando Stankuns

3. PROGRAMAS E INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL

“Entende-se por moradia digna, aquela que oferece segurança jurídica na posse e no domínio, padrão adequado de habitabilidade, atendida por infra-estrutura e serviços públicos.”

Parágrafo 1º do art. 65 da Lei Municipal nº 4.669/ 2006 - Plano
Diretor do Município de São Luís/ MA

3. PROGRAMAS E INVESTIMENTOS DO GOVERNO FEDERAL

Neste capítulo, são apresentados os programas criados pelo Governo Federal, com repasse ou financiamento de recursos aos municípios, distrito federal ou estados para aplicação específica em intervenções em favelas. São destacadas as regras e premissas formuladas pelo Governo Federal em cada um dos programas, que devem ser postas em prática pelos governos municipais ou estaduais, através de contratos para transferência de recursos.

O primeiro programa federal abordado é o PROSANEAR (1985/ 1995-), voltado para atuação em áreas ocupadas por famílias de baixa renda, mas com foco no saneamento. O PRÓ-MORADIA (1995-) é apresentado a seguir, por também ser um programa de financiamento, que utiliza recursos do FGTS, mas voltado para a questão habitacional. São descritas as características da modalidade deste programa que prevê a urbanização de áreas ocupadas.

A seguir, são apresentadas as características do programa Habitar Brasil (1993/ 1996-2002), desenvolvido para executar obras, serviços de infra-estrutura urbana e ações de caráter sócio-ambiental em assentamentos precários, além de fortalecer institucionalmente os municípios. O programa Morar Melhor (2000-2004) é abordado na seqüência por englobar o Habitar Brasil, tendo também como objetivo viabilizar acesso à moradia. Com o desmembramento deste programa, o trabalho trata da ação voltada à intervenção em favelas, que passa a fazer parte do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade (2003-).

Por fim, é apresentado o grande aumento de investimentos na área habitacional e voltados para urbanização de favelas trazido pelo PAC - Programa de Aceleração do Crescimento (2007). São descritas as características do programa chamado PPI - Projetos Prioritários de Investimentos - Intervenções em Favelas, que permite a implantação de ações de habitação, saneamento e inclusão social, de forma a garantir a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população residente em áreas precárias.

3.1. PROSANEAR (1985/ 1995-)

Histórico

As primeiras experiências denominadas PROSANEAR, de acordo com o registro do Grupo de Monitoramento e Assistência Técnica (GTMAT) do PROSANEAR⁷, datam de 1981/82. Neste período, foram utilizados recursos financeiros do antigo Ministério do Interior em experiências feitas para testar metodologias e aumentar o atendimento de saneamento às populações carentes. No entanto, as primeiras intervenções priorizaram o fornecimento de água, em detrimento do esgotamento sanitário.

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em 1985, os programas habitacionais do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e os programas de meio ambiente passam a ser geridos por este ministério. Neste mesmo ano, é criado oficialmente o Programa de Saneamento para população de baixa renda – PROSANEAR (MACHADO, 1999).

A definição do GTMAT (1995) do programa PROSANEAR é que este

(...) foi concebido como um projeto piloto através do qual são testadas metodologias alternativas que tenham como premissa básica a utilização do processo de participação comunitária, integrado à utilização de técnicas de engenharia de baixo custo, na implantação dos sistemas de saneamento básico para as populações carentes.

Considerando a concentração dos problemas de saneamento nos centros urbanos, o PROSANEAR prioriza o atendimento às áreas periféricas ou favelas das cidades com população superior a 50.000 habitantes. A população beneficiada deve ter renda familiar de 0 a 3 salários mínimos.

O Governo Federal define as regras para implantação do programa e realiza contratos com os governos municipais ou estaduais interessados em sua aplicação. Os contratos visando à realização de obras são de financiamento, tendo como fonte de recursos o FGTS, além de contrapartida dos estados, distrito federal e/ ou municípios. A partir do Acordo de Empréstimo Internacional LOAN BR 2983, firmado em dezembro de 1988 entre o Banco

7 Baseado no texto “PROSANEAR – Um caminho para Agenda 21”, que foi formulado a partir do I Seminário Internacional do PROSANEAR, realizado na cidade do Rio Janeiro, em dezembro de 1994, promovido pela Caixa Econômica Federal e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD.

Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Governo Federal, tendo a Caixa Econômica Federal como gerenciadora dos recursos, o PROSANEAR passa a receber também recursos externos. A composição dos investimentos nas contratações passa a ser de: 50% de recursos do BIRD, 25% do FGTS e 25% de contrapartida do estado, distrito federal ou município.

As operações contratadas pelo programa entre 1989 e 1991 foram seriamente prejudicadas pelos problemas de ordem política e institucionais ocorridos no país. A queda da arrecadação líquida do FGTS no período de 1991 a 1993 também provocou contingenciamento dos investimentos no setor até 1994. (GTMAT, 1995, p. 15 e MACHADO, 1999, p. 14-15). Apenas em 1995, o FGTS volta a financiar projetos de saneamento, com a criação de um novo programa pelo Governo Federal: o Pró-Saneamento.

O Programa Pró-Saneamento foi criado em 1995, através da Resolução nº 182/95 do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS). O PROSANEAR insere-se como uma das modalidades deste programa. O objetivo do Pró-Saneamento é de promoção da melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por intermédio de ações de saneamento, integradas e articuladas com outras políticas setoriais, através de empreendimentos destinados ao aumento da cobertura de serviços de abastecimento d'água, esgoto sanitário, drenagem urbana, desenvolvimento institucional e tratamento e disposição final de resíduos sólidos (CAIXA, 2002b).

O antigo Ministério do Planejamento e do Orçamento era o gestor das aplicações e a Caixa Econômica Federal, seu agente operador. As condições e procedimentos operacionais do programa foram regulamentadas e posteriormente alteradas por resoluções, instruções normativas e circulares específicas.

De acordo com os Manuais de Fomento dos Programas PRÓ-MORADIA e Pró-Saneamento de (CAIXA, 2002b; 2003), para obtenção deste objetivo, o programa foi dividido nas seguintes modalidades:

- Abastecimento de Água
- Esgotamento Sanitário
- PROSANEAR – Saneamento Integrado
- DI - Desenvolvimento Institucional
- Drenagem Urbana
- Resíduos Sólidos
- Estudos e Projetos

Ainda conforme estes manuais (CAIXA, 2002b, p. 9; CAIXA, 2003, p. 9), a modalidade de financiamento denominada PROSANEAR – Saneamento Integrado é:

(...) destinada a promover ações integradas de saneamento em áreas ocupadas por população de baixa renda, por intermédio de soluções técnicas adequadas, com trabalho social que enfatize a participação comunitária, educação sanitária e ambiental, onde esteja caracterizada a precariedade ou a inexistência de condições sanitárias e ambientais mínimas.

A partir de discussões desenvolvidas desde 2003, por um Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação do Ministério das Cidades, as iniciativas de saneamento ambiental promovidas pelo Governo Federal são integradas. Desta forma, é criado em 2004, o programa Saneamento para Todos, que incorpora as ações do programa Pró-Saneamento.

Além das modalidades já existentes no Pró-Saneamento, o programa Saneamento para Todos cria outras novas, resultando na seguinte relação de modalidades (CAIXA, 2008):

- Abastecimento de Água
- Esgotamento Sanitário
- Saneamento Integrado⁸
- DI - Desenvolvimento Institucional
- Manejo de Águas Pluviais
- Manejo de Resíduos Sólidos
- Manejo de Resíduos da Construção e demolição
- Preservação e Recuperação de Mananciais
- Estudos e Projetos

Dessa forma, o PROSANEAR passaria a se chamar simplesmente “Saneamento Integrado”. De acordo com o Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos (CAIXA, 2008, p. 11), a modalidade de financiamento denominada Saneamento Integrado:

Destina-se à promoção de ações integradas de saneamento em áreas ocupadas por população de baixa renda onde esteja caracterizada a precariedade ou a inexistência de condições sanitárias e ambientais mínimas, por meio de soluções técnicas adequadas, abrangendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, implantação de unidades sanitárias domiciliares e outras ações complementares necessárias à salubridade ambiental, com participação comunitária e educação sanitária e ambiental.

8 A partir deste manual de fomento, não aparece mais vinculado ao nome da modalidade a denominação PROSANEAR. A modalidade passa então a se chamar apenas “Saneamento Integrado”.

Diretrizes

As instruções mais recentes do PROSANEAR, denominado atualmente como a modalidade de Saneamento Integrado, estão descritas no Manual de Fomento do Programa Saneamento para Todos. De acordo com este manual (CAIXA, 2008, p. 31-32), o investimento na modalidade pode ser realizado em:

- Elaboração de estudos complementares ao projeto básico e de projetos executivos do empreendimento;
- Aquisição de materiais e de equipamentos novos e execução de obras e serviços, com vistas à:
 - Implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água
 - Implantação ou melhoria do sistema de esgotamento sanitário
 - Implantação de unidades sanitárias em domicílios
 - Implantação ou melhoria de sistemas de manejo de resíduos sólidos
 - Implantação ou melhoria de sistemas de microdrenagem e drenagem de águas pluviais, e ainda, casos específicos de canalização de córregos receptores da microdrenagem;
 - Contenção de encosta e muros de arrimo;
 - Melhoria e implantação de vias de circulação e de pedestres, inclusive de escadarias e passarelas;
 - Reassentamento de moradias em situação de risco e daquelas moradias cuja remoção se faz indispensável para a implantação do empreendimento, sendo admitidas, para tanto, a aquisição de imóveis, construção de novas unidades e/ou indenização de benfeitorias;
- Execução de obras complementares vinculadas à segurança do empreendimento;
- Execução de ações de preservação ambiental necessárias à implantação do empreendimento;
- Aquisição de terreno;
- Execução de trabalho sócio-ambiental
- Remuneração de atividades de gerenciamento do empreendimento.

A exigência de desenvolvimento de trabalho social e participação da comunidade beneficiada foi colocada a partir da inclusão do PROSANEAR como uma das modalidades do Pró-Saneamento, em 1995, com o objetivo de propiciar melhor atendimento às necessidades da comunidade. Este trabalho deve conter atividades voltadas à mobilização da comunidade para formulação e acompanhamento do empreendimento, à formação de agentes multiplicadores para ampliar a participação da comunidade e garantir a continuidade do trabalho após a saída das equipes técnicas, e à educação sanitária para correta apropriação e uso dos sistemas implantados (CAIXA, 1995).

Recursos investidos

Conforme mencionado anteriormente, mesmo com o empréstimo feito com o BIRD em 1988, o volume de recursos investidos no PROSANEAR até 1994 foi muito baixo. A criação do programa Pró-Saneamento em 1995, incluindo o PROSANEAR como uma de suas modalidades, marcou a retomada dos projetos de saneamento com recursos do FGTS. Ainda assim, a quantidade de contratos firmados e os recursos investidos até 2004 foram limitados.

De acordo com os Relatórios de Gestão do FGTS de 1999-2001, a manutenção do contingenciamento de crédito ao setor público, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional desde dezembro de 1997, dificulta a realização de contratações neste período de quaisquer ações do Pró-Saneamento, incluindo o PROSANEAR (CAIXA, 2000; 2001; 2002a). O maior rigor na concessão de créditos pelas instituições financeiras, de forma a obedecer aos critérios adotados pelo Banco Central do Brasil, também é apontado como prejudicial às contratações no período.

No período de 2002-2003, são feitas novas contratações no programa Pró-Saneamento, mas as ações concentram-se em outras modalidades e não no PROSANEAR. O Estado de São Paulo também recebe poucos recursos em relação ao total investido. Em 2004, o Ministério das Cidades inicia processo de seleção pública de propostas de operações de crédito. Após a entrega das cartas-consultas dos interessados em todas as modalidades do programa Pró-Saneamento, o Ministério das Cidades realizou o enquadramento prévio. Porém, atendendo à Resolução 3.153, de 11.12.2003, do Conselho Monetário Nacional, em 2004, foram selecionadas apenas propostas das modalidades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino final de resíduos sólidos e desenvolvimento institucional (Relatório de Gestão FGTS 2004, p. 83-87).

Apesar de haver dotação orçamentária para aplicação nas modalidades do programa Saneamento para Todos em 2005, ainda não é feita nenhuma contratação neste ano. O Relatório de Gestão do FGTS de 2005 aponta as restrições de crédito ao setor público⁹ como responsáveis pela ausência de contratações.

Em setembro de 2005, o Conselho Curador do FGTS, por meio da Resolução nº 481, de 13.09.2005, autoriza que o Agente Operador do FGTS possa contratar dívida subordinada com os agentes financeiros, referente aos encargos das operações de crédito com vencimento superior a 5 anos, e proceder à classificação correspondente no Plano de Contas do FGTS. Com esta medida, amplia-se a margem das contratações, que voltam a ocorrer a partir de 2006.

9 As restrições de crédito apontadas compreendem a capacidade de endividamento do município ou estado e o limite da carteira de empréstimo do agente financeiro estabelecido em relação ao patrimônio líquido ajustado do respectivo agente.

A tabela 8 registra os valores totais de investimento, incluindo recursos financiados do FGTS e recursos de contrapartida dos estados, distrito federal e/ ou municípios, dos contratos do PROSANEAR firmados entre 1996 a 2007, por ano de contratação. Sendo que, no período de 1996 a 2004, os contratos do PROSANEAR foram realizados como parte do Programa Pró-Saneamento; e no período de 2005 a 2007, os novos contratos passam a integrar o Programa Saneamento para Todos, na modalidade Saneamento Integrado.

Tabela 8. Valores totais de investimento dos contratos do PROSANEAR, firmados no período de 1996 a 2007, no Brasil¹⁰

REGIÕES	UF	1996	1997	1998	2002	2004	2006	2007
Centro-Oeste	GO	-	-	-	-	-	-	-
	MT	-	-	-	-	-	-	-
	MS	-	-	-	-	-	-	-
	DF	R\$ 1.446.694,61	R\$ 355.968,05	-	-	-	-	-
Norte	AC	-	-	-	-	-	-	-
	AM	-	-	-	-	-	-	-
	RR	-	-	-	-	-	-	-
	RO	-	-	-	-	-	-	-
	PA	-	-	-	-	-	-	-
	AP	-	-	-	-	-	-	-
	TO	-	-	-	-	-	-	-
	MA	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	PI	-	-	-	-	-	-	-
	CE	-	R\$ 1.894.462,84	-	-	-	-	-
	RN	-	-	-	-	-	-	-
	PB	-	-	-	-	-	-	-
	PE	-	-	-	-	R\$ 19.927.519,39	R\$ 100.955.000,00	-
	AL	-	-	-	-	-	-	-
	SE	-	-	-	-	-	-	-
	BA	R\$ 2.917.289,80	-	R\$ 995.831,20	R\$ 33.949.702,85	R\$ 19.629.252,86	-	-
	MG	R\$ 119.260,20	-	R\$ 71.265,61	-	-	R\$ 196.218.437,93	R\$ 15.009.251,81
	ES	-	-	-	-	-	-	-
Sudeste	RJ	R\$ 4.793.489,78	-	R\$ 1.382.798,66	-	-	-	-
	SP	-	R\$ 12.302.158,36	R\$ 25.746.583,58	-	-	R\$ 17.962.135,16	R\$ 11.881.134,32
	PR	-	-	-	-	-	-	-
Sul	SC	-	-	R\$ 7.044.897,38	-	-	-	-
	RS	-	-	-	-	-	-	-
TOTAIS EM REAIS		R\$ 9.276.734,39	R\$ 12.658.126,41	R\$ 37.135.839,27	R\$ 33.949.702,85	R\$ 19.629.252,86	R\$ 234.108.092,48	R\$ 127.845.386,13
TOTAIS EM DÓLARES		\$9.184.885,53	\$11.720.487,42	\$32.013.654,54	\$11.586.929,30	\$6.699.403,71	\$107.883.913,59	\$65.561.736,48

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

¹⁰ A inflação no período de 1996 a 2007, de acordo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 164,13%. Os valores médios anuais do Dólar em comparação ao Real, de acordo com dados do Banco Central, foram de: 1996 – 1,01; 1997 – 1,08; 1998 – 1,16; 1999 – 1,81; 2000 – 1,83; 2001 – 2,36; 2002 – 2,93; 2003 – 3,06; 2004 – 2,93; 2005 – 2,44; 2006 – 2,17; 2007 – 1,95.

Tabela 9. Contratos do PROSANEAR, firmados no período de 1995 a 2007, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Financiamento	Contrapartida	Total
1997	São Bernardo do Campo	R\$ 854.648,97	R\$ 749.265,48	R\$ 1.603.914,45
	São Paulo (SABESP)	R\$ 5.700.014,00	R\$ 633.335,00	R\$ 6.333.349,00
		R\$ 83.648,50	R\$ 21.824,49	R\$ 105.472,99
		R\$ 45.592,84	R\$ 11.301,15	R\$ 56.893,99
		R\$ 361.997,06	R\$ 236.610,52	R\$ 598.607,58
		R\$ 2.626.052,48	R\$ 977.867,87	R\$ 3.603.920,35
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 9.671.953,85	R\$ 2.630.204,51	R\$ 12.302.158,36
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$8.955.512,82	\$2.435.374,55	\$11.390.887,37
1998	Carapicuíba (SABESP)	R\$ 3.836.053,08	R\$ 426.228,12	R\$ 4.262.281,20
	Itapevi (SABESP)	R\$ 801.097,70	R\$ 40.888,31	R\$ 841.986,01
	Jandira (SABESP)	R\$ 1.193.840,46	R\$ 466.245,26	R\$ 1.660.085,72
	São Paulo (SABESP)	R\$ 426.617,44	R\$ 278.067,00	R\$ 704.684,44
		R\$ 905.486,35	R\$ 1.249.469,49	R\$ 2.154.955,84
		R\$ 4.362.480,01	R\$ 3.739.570,51	R\$ 8.102.050,52
		R\$ 824.682,49	R\$ 178.406,37	R\$ 1.003.088,86
		R\$ 3.447.527,40	R\$ 966.847,91	R\$ 4.414.375,31
	Taboão da Serra (SABESP)	R\$ 2.170.619,10	R\$ 432.456,58	R\$ 2.603.075,68
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 17.968.404,03	R\$ 7.778.179,55	R\$ 25.746.583,58
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$15.490.003,47	\$6.705.327,20	\$22.195.330,67
2006	Santo André	R\$ 5.190.372,00	R\$ 576.708,00	R\$ 5.767.080,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 5.190.372,00	R\$ 576.708,00	R\$ 5.767.080,00
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$2.391.876,50	\$265.764,06	\$2.657.640,55
2007	Guarulhos	R\$ 1.225.985,15	R\$ 306.496,29	R\$ 1.532.481,44
		R\$ 589.520,42	R\$ 147.380,10	R\$ 736.900,52
		R\$ 884.280,63	R\$ 221.070,16	R\$ 1.105.350,79
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 2.699.786,20	R\$ 674.946,55	R\$ 3.374.732,75
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$1.384.505,74	\$346.126,44	\$1.730.632,18
	TOTAIS DO PERÍODO EM REAIS	R\$ 35.530.516,08	R\$ 11.660.038,61	R\$ 47.190.554,69
	TOTAIS DO PERÍODO EM DÓLARES	\$28.221.898,54	\$9.752.592,24	\$37.974.490,78

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

De acordo com os dados da Caixa, nos anos de 1995, 1999, 2000, 2001, 2003 e 2005, não foram firmados contratos do PROSANEAR, apenas foram executadas as ações dos contratos realizados em anos anteriores. O volume de recursos investidos aumentou de forma significativa a partir de 2006, já através do Programa Saneamento para Todos. Ainda assim, pode-se observar que o PROSANEAR não teve um grande alcance no país, uma vez que, no período de 1996 a 2004, suas ações concentram-se em 7 unidades federativas; e no período de 2006 a 2007, mesmo com um grande aumento dos recursos, as ações concentram-se em apenas 3 unidades federativas.

Na RMSP, foram firmados contratos do PROSANEAR nos anos de 1997, 1998, 2006 e 2007 (ver tabela 9). A maior parte destes contratos foi realizada com a SABESP, concessionária responsável pelos serviços de água e esgoto, para atuação em municípios distintos. Do total de 39 municípios da RMSP, a atuação do PROSANEAR limitou-se a 8 municípios.

Intervenções realizadas

Por ser um programa de saneamento, as intervenções realizadas através do PROSANEAR tiveram a maior parte de seus recursos investidos na implementação de redes de água, esgoto e drenagem superficial no interior de áreas ocupadas por população de baixa renda, com melhoria e implantação de vias de circulação e de pedestres, incluindo escadarias e passarelas.

Foto 14. PROSANEAR Taboão da Serra/ Embu, SP.
Redes de água e esgoto, escadaria e canaleta de
condução de águas pluviais

Foto 13. PROSANEAR Rio de Janeiro, RJ
Infra-estrutura implantada e rua pavimentada

Fotos 15, 16 e 17. PROSANEAR São Paulo, SP

Vistas de três vielas em que foram implantadas redes de água, esgoto e drenagem superficial. As vielas também foram pavimentadas, incluindo a execução de escadarias e canaleta de condução de águas pluviais.

3.1.1. PAT PROSANEAR

Histórico

Visando apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios na elaboração de projetos para aplicação do PROSANEAR, foi criado em 2000 o PAT PROSANEAR - Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda. Inicialmente, o programa era vinculado à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU-PR), passando a partir de 2003 para a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Foi firmado o Acordo de Empréstimo 4532 BR, de 19.09.2000, entre o BIRD e a União, para a implementação do programa, no valor de aproximadamente US\$ 30 milhões. O financiamento do BIRD gera dívida para a União, mas o programa não exige retorno do município ou estado do valor utilizado. Dessa forma, os recursos são transferidos a fundo perdido para os municípios ou estados, através de contratos de repasse, e é exigido apenas disponibilizar contrapartida.

O PAT PROSANEAR, inicialmente, não era um programa que contemplava a realização de obras em favelas, mas apenas a elaboração de projetos. Assim, um município poderia obter recursos em contratos do PAT PROSANEAR para a realização de projetos visando à intervenção em favelas e, posteriormente, poderia utilizar recursos do PROSANEAR para efetivamente executar as ações projetadas.

Tanto o Programa Pró-Saneamento como o seu sucessor Saneamento para Todos, já contemplavam entre suas modalidades uma para a realização de “Estudos e Projetos”. No entanto, houve pequena contratação nesta modalidade. A vantagem do PAT PROSANEAR, em relação à modalidade de “Estudos e Projetos” dos programas citados, é que seus recursos não precisam ser retornados pelos estados ou municípios; enquanto os demais recursos são retornáveis, pois utilizam o FGTS como fonte para financiamento.

A partir de julho de 2005, o PAT PROSANEAR passou por uma reformulação, aprovada pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) em 2004, que incluiu um componente para financiamento de obras.

Diretrizes

O PAT PROSANEAR foi criado com o objetivo de apoiar estados e municípios na elaboração de planos e projetos integrados de saneamento, visando à recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas por população de baixa renda. O programa estabelece como diretrizes:

- Compatibilização das intervenções em saneamento, com as demais ações setoriais voltadas ao atendimento das populações carentes;
- Definição de uma política tarifária que contemple a recuperação dos custos e que seja transparente com relação aos subsídios praticados;
- Adoção de técnicas que promovam ganhos de eficiência e redução de custos;
- Participação da comunidade em todo o ciclo do projeto.

Para garantir que os recursos sejam utilizados em áreas ocupadas, com predomínio de população de baixíssima renda, foram definidos critérios para o enquadramento das áreas no programa. Os critérios estabelecidos são:

- Estar localizada em municípios com mais de 75.000 habitantes ou em regiões metropolitanas;
- Ser classificada como aglomerado subnormal, segundo o IBGE;
- Ter população com renda média mensal dos chefes de família menor que 3 salários mínimos;
- Ter população com mais de 60% dos chefes de família com renda mensal menor que 3 salários mínimos;
- Haver, pelo menos, 300 domicílios na área de intervenção.

Para participar do programa, os governos municipais ou estaduais interessados assinaram um Acordo de Cooperação Técnica com o Governo Federal e submeteram a sua proposta à aprovação através de Carta de Solicitação. A SEDU-PR foi responsável pela divulgação dos períodos em que as propostas poderiam ser encaminhadas.

Foram constituídas Unidades de Gerenciamento Local do Projeto (UGP LOCAL), para executar e acompanhar todas as atividades do PAT PROSANEAR. Estas unidades tinham interlocução com a Unidade de Gerenciamento responsável pelo controle do programa.

O produto do Projeto de Assistência Técnica contempla a realização de Projetos de Saneamento Integrado (PSI) e Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). Mas existe a exigência de que se garanta os recursos para a realização das obras.

O Projeto de Saneamento Integrado – PSI deve ser composto pela elaboração de estudos de concepção, de viabilidade ambiental e de viabilidade econômico-financeira e o projeto básico de saneamento integrado; além da elaboração de plano de ação para o trabalho social, voltado para a mobilização e organização da comunidade, desenvolvimento comunitário e educação sanitária e ambiental.

Já, o Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI tem como objetivo estabelecer estratégias para a recuperação de áreas urbanas degradadas, definir ações e intervenções necessárias para o desenvolvimento integrado da área e buscar os mecanismos para sua

viabilização. No PDLI, devem ser identificadas as ações necessárias à preservação ambiental, a regularização fundiária e a ordenação do uso e ocupação do solo, execução de projetos articulados que promovam a melhoria das condições habitacionais, de infra-estrutura, de ampliação da qualidade e cobertura dos serviços sociais e de apoio ao desenvolvimento comunitário.

Recursos investidos

De acordo com dados da Caixa, no período de 2001 a 2006, foram firmados 35 contratos do PAT PROSANEAR em todo país, totalizando um valor de investimento de R\$ 101.390.145,68 (ver dados da tabela 10). A maior parte dos recursos foi contratada no ano de 2003. A atuação no país ficou restrita a apenas 13 unidades federativas, sendo que a região sudeste foi a que mais recebeu recursos do programa.

Tabela 10. Valores totais de investimento dos contratos do programa PAT-PROSANEAR, firmados no período de 2001 a 2007, no Brasil¹¹

REGIÕES	UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Centro-Oeste	GO	-	-	-	-	-	-
	MT	-	-	R\$ 4.061.358,24	-	-	-
	MS	-	-	R\$ 900.000,00	-	-	-
	DF	-	R\$ 8.504.526,32	-	-	-	-
Norte	AC	-	-	-	-	-	-
	AM	-	-	-	-	-	-
	RR	-	-	-	-	-	-
	RO	-	-	-	-	-	-
	PA	-	-	-	-	-	-
	AP	-	-	-	-	-	-
	TO	-	-	-	-	-	-
Nordeste	MA	-	-	R\$ 2.219.976,77	-	-	-
	PI	-	-	R\$ 4.313.508,92	-	-	-
	CE	-	-	-	-	-	-
	RN	-	-	R\$ 1.820.000,00	-	-	-
	PB	-	-	-	-	-	-
	PE	R\$ 2.883.157,35	-	R\$ 8.782.819,61	-	-	-
	AL	-	-	-	-	-	-
	SE	-	-	-	-	-	-
	BA	-	-	R\$ 8.260.015,99	-	-	-
Sudeste	MG	R\$ 1.499.039,86	-	R\$ 4.318.529,71	-	-	-
	ES	-	R\$ 2.838.067,20	-	-	-	-
	RJ	R\$ 2.210.400,00	-	-	-	-	-
	SP	R\$ 1.592.142,11	R\$ 1.760.589,43	R\$ 27.266.181,77	-	R\$ 15.502.430,17	-
Sul	PR	-	-	-	-	-	-
	SC	-	-	-	-	-	R\$ 2.657.402,23
	RS	-	-	-	-	-	-
TOTAIS EM REAIS		R\$ 8.184.739,32	R\$ 13.103.182,95	R\$ 61.942.391,01	R\$ 0,00	R\$ 15.502.430,17	R\$ 2.657.402,23
TOTAIS EM DÓLARES		\$3.468.109,88	\$4.472.076,09	\$20.242.611,44	\$0,00	\$6.353.454,99	\$1.224.609,32

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

¹¹ A inflação no período de 2001 a 2006, de acordo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 75,99%. Os valores médios anuais do Dólar em comparação ao Real, de acordo com dados do Banco Central, foram de: 2001 – 2,36; 2002 – 2,93; 2003 – 3,06; 2004 – 2,93; 2005 – 2,44; 2006 – 2,17.

Na RMSP, os contratos firmados entre prefeituras e o Governo Federal totalizaram um investimento de R\$ 41.885.832,22, sendo R\$ 23.389.671,48 de recursos de repasse (ver dados da tabela 11). Os contratos firmados no período de 2001 a 2003 referem-se exclusivamente à elaboração de planos e projetos integrados de assentamentos. No entanto, um único contrato pode conter diversas áreas para intervenção; o que explica os altos valores dos contratos. Em 2005, destaca-se o contrato firmado com o município de Guarulhos, com valor de repasse de R\$ 10.000.000,00, que já inclui o componente para financiamento de obras.

Se compararmos o valor total de investimento dos contratos do PAT PROSANEAR firmados em todo o Brasil entre 2001 e 2007 (R\$ 101.390.145,68) – registrado na tabela 10, com o dos contratos do PAT PROSANEAR firmados apenas na RMSP no mesmo período (R\$ 41.885.832,22) – registrado na tabela 11, fica claro que grande parte dos recursos deste programa concentrou-se nesta região.

Tabela 11. Contratos do programa PAT-PROSANEAR, firmados no período de 2001 a 2007, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Repasse	Contrapartida	Total
2001	Taboão da Serra	R\$ 883.142,11	R\$ 709.000,00	R\$ 1.592.142,11
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 883.142,11	R\$ 709.000,00	R\$ 1.592.142,11
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$374.212,76	\$300.423,73	\$674.636,49
2002	São Bernardo do Campo	R\$ 965.553,00	R\$ 795.036,43	R\$ 1.760.589,43
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 965.553,00	R\$ 795.036,43	R\$ 1.760.589,43
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$329.540,27	\$271.343,49	\$600.883,76
2003	São Paulo	R\$ 6.430.634,21	R\$ 7.538.353,73	R\$ 13.968.987,94
	Santo André	R\$ 1.329.960,72	R\$ 1.138.248,95	R\$ 2.468.209,67
	Mauá	R\$ 1.779.921,44	R\$ 3.512.273,74	R\$ 5.292.195,18
	Moji das Cruzes	R\$ 1.189.250,00	R\$ 973.022,00	R\$ 2.162.272,00
	Guarulhos	R\$ 811.220,00	R\$ 1.330.215,89	R\$ 2.141.435,89
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 11.540.986,37	R\$ 14.492.114,31	R\$ 26.033.100,68
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$3.771.564,17	\$4.735.985,07	\$8.507.549,24
2005	Guarulhos	R\$ 10.000.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 12.500.000,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 10.000.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 12.500.000,00
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$4.098.360,66	\$1.024.590,16	\$5.122.950,82
TOTAIS DO PERÍODO EM REAIS		R\$ 23.389.681,48	R\$ 18.496.150,74	R\$ 41.885.832,22
TOTAIS DO PERÍODO EM DÓLARES		\$8.573.677,86	\$6.332.342,45	\$14.906.020,31

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008

3.2. PRÓ-MORADIA (1995-)

Histórico

O Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA foi criado em 1995, através da Resolução nº 178/95 do CCFGTS. Assim como o Pró-Saneamento, criado no mesmo ano, o programa utiliza recursos do FGTS. Porém, ao invés do foco no aumento da cobertura dos serviços de saneamento, este programa visa à redução do déficit habitacional. Seu objetivo inicialmente definido pela resolução citada (BRASIL, CCFGTS, 1995a) é de:

(...) apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda, por meio da oferta de soluções habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização de áreas.

A gestão inicial do programa é feita pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Para obter recursos do programa, os municípios ou estados interessados devem apresentar carta consulta, com suas propostas. A seleção é feita de acordo com os critérios de enquadramento e hierarquização definidos pelo gestor. Um importante requisito para participação no PRÓ-MORADIA, estabelecido desde a sua criação, é o de que os beneficiários finais devem ser grupos de famílias com rendimentos, preponderantemente, de até três salários mínimos. O programa também prioriza o atendimento a populações de áreas de risco.

Através deste programa, os municípios ou estados interessados podem adquirir empréstimo de recursos do FGTS para aplicação em obras que atendam as diretrizes e normas estabelecidas pelo Governo Federal. Também é exigido o dispêndio de um percentual de contrapartida de recursos próprios do interessado. Conforme apresentado em BRASIL, CCFGTS (1995a), o empréstimo adquirido deve ser pago mensalmente pelo município ou estado, assim que vencido o prazo de carência. O reajuste do saldo devedor segue o mesmo índice e a mesma periodicidade da atualização das contas vinculadas do FGTS. Para as modalidades de construção de unidades ou produção de lotes, é exigido que o município ou estado repasse parte do valor das prestações assumidas ao beneficiário final.

As modalidades criadas para operação do programa através da Resolução nº 178/95 do CCFGTS foram:

- a) produção e aquisição de lotes urbanizados;
- b) construção, aquisição, conclusão e melhoria de unidades habitacionais;
- c) recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, compreendendo ações de urbanização, melhorias habitacionais e proteção ambiental; e
- d) urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas.

Tanto a modalidade de recuperação de áreas degradadas como a de urbanização de áreas ocupadas permitiam a realização de obras em favelas. Deve-se ressaltar que esta última modalidade já previa, desde 1995, a realização de regularização fundiária, contemplando a legalização da posse ou propriedade das áreas ocupadas por populações de baixa renda.

Ao longo dos anos de existência do programa, tanto a definição de seu objetivo, como as modalidades para operação, passaram por mudanças. Já em 1996, o PRÓ-MORADIA incorpora a linha de crédito de infra-estrutura em conjuntos habitacionais e, de acordo com o estabelecido pela Resolução nº 249/96 do CCFGTS, as modalidades do programa passam a ser:

- Urbanização de áreas;
- Aquisição e/ ou produção de lotes urbanizados;
- Cesta de materiais de construção;
- Infra-estrutura em conjuntos habitacionais;
- Produção de conjuntos habitacionais.

Conforme esta resolução (BRASIL, CCFGTS, 1996), a modalidade de Urbanização de áreas contempla intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em áreas inadequadas à moradia, (como lixões, alagados, favelas, cortiços, mocambos, palafitas, áreas sujeitas a enchentes, erosões ou desmoronamento e áreas de proteção ambiental), visando à sua permanência ou realocação, através das seguintes ações conjugadas ou individuais:

- a) Parcelamento de glebas;
- b) Regularização Fundiária;
- c) Infra-estrutura;
- d) Equipamentos Comunitários;
- e) Aquisição e/ou Produção Lotes Urbanizados;
- f) Construção, ampliação e/ou melhorias habitacionais.

Em 1998, através da Resolução nº 290/98 do CCFGTS, é incluída a modalidade para operação do programa de Desenvolvimento institucional. Esta modalidade permite a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública, visando ao aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação de políticas públicas no setor habitacional (CAIXA, 2002b, p. 22).

Com a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, em 1999, o PRÓ-MORADIA passa a ser gerido por este órgão. Já, em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o programa muda novamente para gestão do mesmo. A Caixa Econômica Federal é o agente financeiro do programa.

Buscando o maior foco nas ações voltadas à redução do déficit habitacional, são feitas alterações nas normativas do programa em 2005, conforme registrado na Resolução nº 469/05 do CCFGTS e na Instrução Normativa nº 21 do Ministério das Cidades, de 14.07.2005. O objetivo do programa passa a ter a seguinte redação (BRASIL, CCFGTS, 2005):

Oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até três salários mínimos, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta.

As modalidades do Programa PRÓ-MORADIA também são alteradas, passando a ser:

- Urbanização e regularização de assentamentos precários;
- Produção de conjuntos habitacionais;
- Desenvolvimento institucional.

Estas modalidades permanecem inalteradas até a presente data. Trataremos a seguir da modalidade de Urbanização e regularização de assentamentos precários, que é a específica para intervenção em favelas.

3.2.1. MODALIDADE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

A modalidade denominada “Urbanização e regularização de assentamentos precários” é a que substituiu a anteriormente chamada de “Urbanização de áreas”, que por sua vez já havia substituído a antiga modalidade “Urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas”. Seu objetivo, conforme definido por Brasil, CCFGTS (2005), é de “(...) realização de obras e serviços voltados à segurança, salubridade e habitabilidade das habitações, e ainda à regularização jurídico-formal de sua ocupação e uso”.

Esta modalidade destina-se a intervenção em área já ocupada, mas, de acordo com a Instrução Normativa nº 16/2007 do Ministério das Cidades, as propostas podem contemplar ações para remoção parcial ou integral da população residente, incluindo reassentamento em novos conjuntos habitacionais.

Diretrizes

De acordo com as instruções mais recentes do Programa PRÓ-MORADIA (SNH, MCidades, 2007b), a modalidade de Urbanização e regularização de assentamentos precários prevê investimentos em:

- Projetos;
- Serviços preliminares;
- Terraplanagem;
- Terreno;
- Regularização fundiária
- Aquisição ou edificação de unidade habitacional;
- Recuperação ou melhoria de unidades habitacionais;
- Instalações hidráulico-sanitárias;
- Indenização de benfeitorias;
- Alojamento provisório/ despesas com aluguel;
- Abastecimento de água;
- Pavimentação e obras viárias;
- Ligações domiciliares de energia elétrica/iluminação pública;
- Esgotamento sanitário;
- Drenagem pluvial;
- Proteção, contenção e estabilização do solo;
- Recuperação ambiental;
- Resíduos sólidos;
- Equipamentos comunitários;
- Trabalho social;
- Mão-de-obra das famílias beneficiadas;
- Assistência técnica;
- Acompanhamento da operação.

Como este programa vem passando por reformulações desde a sua criação em 1995, ele tem adotado critérios e diretrizes semelhantes aos dos programas similares desenvolvidos ao longo dos anos que utilizam recursos do OGU. Como será apresentado ainda neste capítulo, os itens de investimento do PRÓ-MORADIA em 2007 seguem os mesmos itens definidos para os programas de Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, modalidade Melhoria das Condições de Habitabilidade, e do programa do PAC Projetos Prioritários de Investimento – PPI Intervenções em favelas.

O valor de investimento é limitado de acordo com a quantidade de famílias beneficiadas. Quando da criação do programa, para a modalidade que envolvia a urbanização de áreas, este valor era de R\$ 6.500,00 por família, em qualquer localidade do país. Este valor também passou por alterações durante a vigência do programa. Conforme SNH, MCidades (2007b), os limites de investimentos passam a seguir os valores da tabela 12, podendo ser acrescidos em até 20% nos casos de construção ou aquisição de unidades habitacionais verticalizadas.

Tabela 12. Valores limites de investimento médio por família beneficiada da modalidade Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários do Programa PRÓ-MORADIA, de acordo com o município

LOCALIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO	LIMITE DE INVESTIMENTO
Municípios integrantes de região metropolitana ou equivalentes dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo e o Distrito Federal	R\$ 30.000,00
Municípios com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes, sede de capital estadual ou integrantes de demais regiões metropolitanas	R\$ 28.000,00
Demais municípios	R\$ 20.000,00

Fonte: SNH, MCidades, 2007b.

A partir de 2008, o programa restringe o atendimento a municípios integrantes das regiões metropolitanas das cidades de Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Paulo e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno; ou a municípios com população igual ou superior a cem mil habitantes, desde que integrantes da região Sudeste, ou municípios com população igual ou superior a setenta mil habitantes, localizados no restante do território nacional (SNH, MCidades, 2008a).

Tabela 13. Valores totais de investimento dos contratos do programa PRÓ-MORADIA, nas modalidades de Urbanização de áreas ocupadas, firmados no período de 1995 a 2007, no Brasil¹

REGIÕES	UF	1995	1996	1997	1998	2002	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	GO	-	R\$ 377.621,65	-	R\$ 7.500.982,07	-	-	-	-	-
	MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	MS	-	R\$ 225.629,00	-	-	-	-	-	-	-
	DF	-	R\$ 934.781,80	-	-	-	-	-	R\$ 197.305.658,10	-
Norte	AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	AM	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	PA	-	R\$ 223.399,24	-	R\$ 13.894.894,96	-	R\$ 6.804.570,38	-	-	-
	AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TO	-	-	-	R\$ 22.680,10	-	R\$ 27.218.483,22	-	-	-
	MA	-	-	-	R\$ 2.567.350,27	-	-	-	-	-
	PI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	CE	R\$ 140.344,21	-	-	R\$ 22.099.144,23	-	R\$ 38.703.775,62	-	-	-
	RN	-	-	-	-	-	-	R\$ 67.791.427,77	-	-
	PB	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	AL	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 20.400.000,00
Sudeste	BA	-	R\$ 444.673,27	R\$ 775.502,50	R\$ 5.602.791,11	R\$ 61.518.640,04	R\$ 104.320.959,68	-	-	-
	MG	R\$ 2.248.902,48	R\$ 722.844,36	R\$ 1.384.077,60	R\$ 10.268,94	-	-	-	-	R\$ 129.025.723,12
	ES	-	R\$ 1.957.781,09	-	-	-	R\$ 41.286.785,44	-	-	-
	RJ	-	-	R\$ 11.596.936,08	R\$ 57.445.973,61	-	-	-	-	R\$ 149.979.534,83
Sul	SP	-	R\$ 2.006.262,32	-	R\$ 4.400.365,39	-	-	-	R\$ 9.630.839,60	R\$ 19.988.595,27
	PR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SC	R\$ 6.899.552,00	R\$ 118.994,00	R\$ 2.614.338,87	R\$ 359.663,98	-	-	-	-	-
	RS	-	R\$ 976.842,04	R\$ 1.361.005,74	R\$ 472.418,10	-	-	-	-	R\$ 36.697.000,00
TOTAIS EM REAIS		R\$ 9.288.798,69	R\$ 7.988.828,77	R\$ 17.731.860,79	R\$ 114.606.434,28	R\$ 61.518.640,04	R\$ 218.334.574,34	R\$ 67.791.427,77	R\$ 206.936.497,70	R\$ 356.090.853,22
TOTAIS EM DÓLARES		\$10.096.520,32	\$7.909.731,46	\$16.418.389,62	\$98.798.650,24	\$20.996.122,88	\$74.516.919,57	\$27.783.372,04	\$95.362.441,34	\$182.610.693,96

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbi/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

1 A inflação no período de 1995 a 2007, de acordo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 247,28%. Os valores médios anuais do Dólar em comparação ao Real, de acordo com dados do Banco Central, foram de: 1995 – 0,92; 1996 – 1,01; 1997 – 1,08; 1998 – 1,16; 1999 – 1,81; 2000 – 1,83; 2001 – 2,36; 2002 – 2,93; 2003 – 3,06; 2004 – 2,93; 2005 – 2,44; 2006 – 2,17; 2007 – 1,95.

Recursos investidos

A tabela 13 registra os valores de investimentos dos contratos firmados com estados, distrito federal e municípios no período de 1995 a 2007, nas modalidades que contemplam a intervenção em favelas do programa PRÓ-MORADIA. Assim, foram computados os valores de financiamento e de contrapartida das modalidades “Urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas”, “Urbanização de áreas” e “Urbanização e regularização de assentamentos precários”, conforme o período de existência das mesmas.

Da mesma forma como no PROSANEAR, a manutenção do contingenciamento de crédito ao setor público, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional desde dezembro de 1997, dificulta a realização de contratações no período 1999 a 2001. Assim, conforme os dados da Caixa, nos anos de 1999, 2000, 2001 e 2003, não foram firmados contratos do PRÓ-MORADIA, apenas foram executadas as ações dos contratos realizados em anos anteriores.

Mesmo sendo um programa com longa duração, o PRÓ-MORADIA não teve alcance em todo o país. No período de 1995 a 2007, suas ações ocorreram em apenas 17 unidades federativas. Na RMSP, a quantidade de contratos também não foi grande e ficou concentrada nos últimos anos.

Tabela 14. Contratos do programa PRÓ-MORADIA, firmados no período de 1995 a 2007, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Financiamento	Contrapartida	Total
2006	Taboão da Serra	R\$ 8.085.297,62	R\$ 425.541,98	R\$ 8.510.839,60
		R\$ 1.064.000,00	R\$ 56.000,00	R\$ 1.120.000,00
		R\$ 9.149.297,62	R\$ 481.541,98	R\$ 9.630.839,60
		\$4.216.266,18	\$221.908,75	\$4.438.174,93
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES			
2007	Embu	R\$ 2.559.585,49	R\$ 134.715,03	R\$ 2.694.300,52
		R\$ 2.559.585,49	R\$ 134.715,03	R\$ 2.694.300,52
		R\$ 4.039.300,52	R\$ 212.594,76	R\$ 4.251.895,28
		R\$ 9.830.694,00	R\$ 517.404,95	R\$ 10.348.098,95
		R\$ 18.989.165,50	R\$ 999.429,77	R\$ 19.988.595,27
		\$9.738.033,59	\$512.528,09	\$10.250.561,68
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES			
TOTAIS DO PERÍODO EM REAIS		R\$ 28.138.463,12	R\$ 1.480.971,75	R\$ 29.619.434,87
TOTAIS DO PERÍODO EM DÓLARES		\$13.954.299,77	\$734.436,83	\$14.688.736,61

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

Intervenções realizadas

Como a modalidade de urbanização do programa PRÓ-MORADIA permite o atendimento às famílias que residem em assentamentos precários tanto com sua permanência na área como com realocação, inclusive para novas unidades habitacionais que podem ser construídas em outras áreas, as intervenções realizadas foram bastante distintas.

Muitas intervenções implantaram infra-estrutura nas áreas ocupadas, visando à manutenção das famílias na própria área, considerando a limitação de recursos inicialmente imposta por família beneficiada. Já, uma vez ampliado o limite de investimento, principalmente para a construção de unidades habitacionais verticalizadas, alguns municípios optaram pelo reassentamento das famílias em novas unidades.

Foto 18. Acima. Construção de novas unidades habitacionais para atendimento da Favela Rio das Pedras, Jacarepaguá, Rio de Janeiro, RJ

Fotos 19 e 20. À direita. Novas unidades habitacionais e área urbanizada, Goiânia, GO

Fotos 21 e 22. À direita. Implantação de infra-estrutura, pavimentação e drenagem, Rio de Janeiro, RJ

Foto 23. Abaixo. Implantação de infra-estrutura e pavimentação, Belém, PA

3.3. HABITAR BRASIL (1993/ 1996-2002)

Histórico

O programa Habitar Brasil foi formulado no Governo Itamar Franco (1992-1994) e lançado em março de 1993, pelo Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social. A Caixa Econômica Federal exerce a função de agente operador do programa. O objetivo do programa era de produzir novas unidades habitacionais e urbanizar favelas, inicialmente utilizando recursos do Orçamento Geral da União e da contrapartida obrigatória dos municípios ou estados. Na sua formulação, previa-se a gestão participativa dos recursos pela sociedade civil e governos municipais, através dos fundos e conselhos locais.

Desde a criação do programa, foram definidos como critérios para atendimento: os municípios com população superior a 50 mil habitantes, e as famílias com renda mensal de até três salários mínimos e que não haviam sido atendidas por outro programa habitacional (ARIMATÉIA, 2006, p. 40). De acordo com Souza (1997), foram atendidas pelo programa cerca de 15 mil famílias em 1993 e 35 mil em 1994, incluindo as famílias atendidas pelo programa Morar Pequenas Comunidades.

No primeiro governo FHC (1995-1998), o programa ganha maior destaque a partir da revisão feita pela Portaria MPO nº 20, de 16/04/1997. Conforme esta portaria, o programa destina-se a elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida de famílias com renda de até três salários mínimos, residentes em assentamentos chamados de subnormais. Nesta categoria estariam as favelas, mocambos, palafitas, cortiços etc, localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados.

No final dos anos 90, o programa representa uma das principais fontes de recursos para implementar projetos de urbanização de favelas. O programa Habitar Brasil dividia-se nas modalidades de: “Habitação em área não ocupada”, que se destinava à construção de novas unidades habitacionais; e “Urbanização de áreas ocupadas por sub-habitações”, que tinha como foco a intervenção nos chamados assentamentos subnormais. Neste trabalho, será abordada esta última modalidade, por ser a específica para atuação em favelas.

MODALIDADE URBANIZAÇÃO DE ÁREAS OCUPADAS POR SUB-HABITAÇÕES

De acordo com o Manual de Orientação do Habitar Brasil, de 1993, a modalidade de Urbanização de áreas ocupadas por sub-habitações previa o investimento em: parcelamento do solo, regularização fundiária, obras de infra-estrutura (incluindo intervenções de água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica), remanejamento de habitações, construção ou melhorias habitacionais, e equipamentos sociais básicos (como creches, escolas, centros multifuncionais e outros).

A partir de 1998, as diretrizes para composição do investimento das intervenções realizadas pelo programa passam a seguir a Resolução de 13/01/1998. O manual de instruções do programa, desenvolvido a partir desta resolução, prevê para a modalidade em questão (BRASIL, Governo Federal. MPO, 1998, p. 1):

(...) intervenções necessárias à segurança, salubridade, e habitabilidade de áreas ocupadas por favelas, mocambos, palafitas ou outros tipos de aglomerados habitacionais inadequados, através de ações integradas, que envolvam, preferencialmente, a mobilização da comunidade, podendo compreender:

- regularização fundiária;
- execução de obras e serviços de infra-estrutura básica e recuperação ambiental;
- melhoria da unidade habitacional;
- construção de unidades sanitárias;
- construções de habitações;
- construção de equipamentos comunitários;
- aquisição de terreno;
- apoio ao desenvolvimento comunitário;
- elaboração de projeto das ações previstas.

O manual também estabelece o limite máximo de área das unidades habitacionais de 32m², além de limites de valor de repasse por item de investimento, com limite máximo para utilização de R\$ 7.000,00 de investimento por família beneficiada (BRASIL, Governo Federal. MPO, 1998, p. 2-3). Uma crítica colocada por Denaldi (2003a) para as diretrizes definidas é que foi estabelecido um padrão único para todas as regiões do país, desconsiderando as realidades locais.

3.3.1. HABITAR BRASIL BID

No segundo governo FHC (1999-2002), como forma de potencializar os recursos para implementação das ações, é firmado um contrato de empréstimo entre o Governo Federal e o BID (Empréstimo nº 1126-OC/BR, celebrado em 13/09/1999). O programa passa então a incorporar o nome do banco, para identificar as ações realizadas com recursos deste empréstimo, passando a chamar-se Habitar Brasil BID, ou simplesmente HBB. A dívida adquirida através do contrato de empréstimo não é repassada para os municípios, ela é de responsabilidade da União, que adquiriu o empréstimo. O município deve apenas comprometer-se a destinar uma contrapartida ao investimento.

De acordo com o apontado por IBAM (2002, p. 9), o programa teve seu escopo e metodologia revistos pela SEDU para operar os novos fundos captados. O programa

passa a ter como o objetivo não só a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana para atendimento da população de baixa renda residente em assentamentos precários, mas também a realização de ações de intervenção sócio-ambiental e a destinação de recursos para o fortalecimento institucional dos municípios. Para aplicação do programa, foram criados dois subprogramas: o de Desenvolvimento Institucional (DI) e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

O subprograma de Desenvolvimento Institucional visa fortalecer a capacidade administrativa dos municípios para atuar na melhoria das condições de habitabilidade da população de baixa renda; e dotá-los de maior capacidade de atuação no controle e recuperação desses núcleos e na adoção de medidas de fiscalização. Este subprograma contempla investimentos para elaboração e implementação de estudos e projetos; treinamento; e aquisição de equipamentos. Como o programa exige a apresentação de um Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais (PEMAS), os municípios que não tinham este plano previamente elaborado poderiam realizá-lo também como parte das ações de DI.

Já, o subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais será melhor detalhado a seguir, por tratar-se da modalidade específica para intervenção em áreas precárias, incluindo as favelas.

SUBPROGRAMA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS

O manual de orientações do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (SNH, MCidades, 2004, p. 5) define como objetivo deste subprograma:

(...) a elaboração, desenvolvimento e implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária/ dominial e a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade em todas as etapas de sua implementação.

Para inclusão no subprograma, as propostas deveriam atender as exigências estabelecidas através de seu manual de instruções. Conforme SNH, MCIDADES (2004, p. 10), as áreas de intervenção, selecionadas para implantação dos projetos, deviam atender os seguintes pré-requisitos:

- Assentamento Subnormal definido na hierarquização apresentada pelo Município;
- Área ocupada há mais de cinco anos, contendo no mínimo 60% (sessenta por cento) das famílias com renda até 03 (três) salários mínimos, ou;
- Área de risco ou legalmente protegida.

Diretrizes

O manual também define as diretrizes para a formulação de projetos que pretendiam participar do programa (SNH, MCidades, 2004, p. 10-11). Dessa forma, as propostas deveriam:

- atender a toda a legislação vigente e aplicável aos diferentes aspectos do projeto;
- assegurar a adoção de medidas efetivas para a estabilização da expansão da ocupação da área do projeto;
- ser dimensionadas para o atendimento exclusivo da área de intervenção definida;
- pressupor a adequação ou melhoria das relações funcionais da área de intervenção em relação ao tecido urbano em que se insere;
- contemplar o atendimento a todas as necessidades básicas diagnosticadas na área – especialmente em relação à eliminação de riscos, medidas de desadensamento com reordenamento da ocupação, visando eliminar a subnormalidade habitacional e adequar o sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais;
- assegurar adequada destinação final do lixo a ser coletado;
- conter ações de educação sanitária e ambiental dirigidas à população e ações de recuperação ambiental para a área de intervenção, que forem diagnosticadas como necessárias na Avaliação de Impacto Ambiental do projeto e no processo de Licenciamento Ambiental.

O claro enfoque na necessidade de atendimento das normas e legislação vigente explicita que estas não foram cumpridas em muitas experiências anteriores, gerando intervenções que não podiam ser regularizadas e que, em alguns casos, não se adequavam a padrões urbanísticos mínimos.

De acordo com o Manual do Programa Habitar Brasil BID (SNH, MCidades, 2004, p. 7-10), o subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais prevê investimentos em:

- Terreno;
- Regularização fundiária;
- Indenização de benfeitorias aos proprietários;
- Remanejamento e/ou reassentamento de famílias;
- Projetos e estudos preliminares;
- Alojamento provisório;
- Infra-estrutura:
 - Abastecimento de água;
 - Esgotamento sanitário
 - Drenagem pluvial
 - Sistema viário
 - Iluminação pública

- Ligações intradomiciliares de eletricidade
 - Coleta de resíduos sólidos
 - Contenção e estabilização de encostas e/ou de áreas
 - Recuperação de áreas degradadas
 - Obras especiais, tais como: adução, estações elevatórias, estações de tratamento de esgoto, diques, canais, ancoradouros, subestações, entre outras.
- Equipamentos comunitários;
 - Unidade habitacional básica - habitação unifamiliar ou multifamiliar com área de até 32,00 m²;
 - Cesta básica de materiais de construção;
 - Módulo hidráulico;
 - Recuperação habitacional;
 - Melhoria habitacional;
 - Administração e gerenciamento;
 - Trabalho de Participação Comunitária – conjunto de ações que visem promover a mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a capacitação profissional e a implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda.

Em 1999, o limite máximo de valor de repasse para construção de cada unidade habitacional passa a ser de R\$ 8.000,00. Este valor permanece inalterado na versão do Manual do Programa de 2003, independente da forma adotada para execução das unidades: empreitada, mutirão ou autoconstrução.

A previsão de investimento de recursos no item de Regularização Fundiária é um avanço considerável em relação aos programas anteriores. Com a ênfase crescente da discussão sobre a necessidade de regularização fundiária das áreas ocupadas, especialmente das que passam por intervenções visando à sua adequação urbanística, este programa assume a postura não apenas de exigir que a situação fundiária seja regularizada, mas também contempla a destinação de recursos para a adoção de medidas que permitam esta regularização.

A exigência do trabalho de participação comunitária, com atuação desde a fase de concepção do projeto até o término das intervenções com o acompanhamento de pós-ocupação, é tratada como uma das grandes inovações deste programa. No entanto, conforme foi apresentado anteriormente, o PROSANEAR já previa, desde 1995, a obrigatoriedade de desenvolvimento de trabalho social e participação da comunidade beneficiada. O objetivo do trabalho social no Habitar Brasil é de incentivar a mobilização da população residente na área de intervenção, permitindo a manifestação de suas necessidades acerca do empreendimento, fomentando a participação ativa na recuperação do meio ambiente e estimulando ações de geração de emprego e renda.

Como parte do trabalho de participação comunitária, visando à mobilização e organização da população, devem ser desenvolvidas atividades de consolidação ou apoio à formação de organização de base, e capacitação das lideranças e grupos organizados. Para garantir

a educação sanitária e ambiental, prevê-se a implantação de um processo educativo, que envolva moradores, trabalhadores e instituições representativas. As atividades educativas devem valorizar a infra-estrutura implantada como colaboradora na redução de doenças e na melhoria dos níveis de saúde da população; e demonstrar as responsabilidades da população na correta utilização e preservação dos serviços implantados, tanto os individuais como os coletivos.

Já, como ações de geração de trabalho e renda, é previsto apoio à capacitação profissional para melhorar a condição econômico-financeira da comunidade. Recomenda-se a utilização dos resultados do diagnóstico integrado da área e da população, e a formação de parcerias com entidades e profissionais especializados nas ações propostas.

Recursos investidos

Para analisar os recursos investidos através do Programa Habitar Brasil, com foco na intervenção em favelas, a tabela 15 registra os valores de investimentos dos contratos firmados com estados, distrito federal e municípios no período de 1996 a 2002¹². Sendo que, no período de 1996 a 1999, foram computados os valores dos contratos do Programa Habitar Brasil, na modalidade de Urbanização de Áreas ocupadas por sub-habitações; e no período de 2000 a 2002, os valores referem-se aos contratos firmados já no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, na modalidade de Urbanização de Assentamentos Subnormais.

O volume de recursos investidos no Habitar Brasil foi muito superior ao registrado no programa PROSANEAR. Além disso, sua atuação também teve um alcance muito maior do que a deste programa e do que a do PRÓ-MORADIA, com intervenções, durante o período de 1996 a 2002, nas 27 unidades federativas do país.

12 Não foram localizados registros dos contratos e seus respectivos valores investidos pelo programa no período de 1993 a 1995.

Tabela 15. Valores totais de investimento dos contratos do programa Habitar Brasil - Modalidade Área ocupada, firmados no período de 1996 a 1999, e Habitar Brasil BID - Modalidade Urbanização de Assentamentos Subnormais, firmados no período de 2000 a 2002, no Brasil¹³

REGIÕES	UF	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Centro-Oeste	GO	R\$ 4.627.911,00	R\$ 13.001.575,37	R\$ 15.038.743,12	R\$ 2.794.865,88	-	R\$ 7.497.014,44	R\$ 8.324.795,00
	MT	R\$ 130.000,00	R\$ 497.065,44	R\$ 220.878,11	-	-	R\$ 9.899.900,64	-
	MS	R\$ 662.148,57	R\$ 849.425,00	R\$ 534.494,60	R\$ 252.834,92	-	R\$ 9.788.056,00	-
	DF	-	-	-	-	-	-	R\$ 10.927.846,27
Norte	AC	-	R\$ 1.130.759,18	R\$ 102.822,00	R\$ 250.000,00	-	-	R\$ 8.564.076,45
	AM	-	R\$ 930.457,13	-	R\$ 2.117.093,86	-	-	-
	RR	-	R\$ 7.419.720,00	R\$ 3.582.000,00	R\$ 1.659.952,16	-	-	-
	RO	R\$ 791.828,21	R\$ 551.146,19	R\$ 73.500,00	-	-	-	-
Nordeste	PA	R\$ 15.995.123,37	R\$ 4.501.508,08	R\$ 4.771.314,77	-	-	R\$ 10.890.000,00	-
	AP	R\$ 1.133.470,08	R\$ 1.514.992,67	R\$ 107.304,83	-	-	-	-
	TO	R\$ 2.687.862,00	R\$ 2.808.615,78	R\$ 5.667.929,19	R\$ 123.419,00	-	R\$ 4.888.389,12	-
	MA	R\$ 8.834.493,22	R\$ 8.721.427,84	R\$ 5.002.470,81	R\$ 4.973.152,29	-	-	-
	PI	R\$ 5.418.133,14	R\$ 5.809.711,85	R\$ 4.591.413,05	R\$ 2.859.197,43	-	-	R\$ 10.588.236,00
	CE	R\$ 9.611.875,09	R\$ 7.539.964,26	R\$ 5.524.024,96	R\$ 6.207.303,92	-	R\$ 9.207.303,07	R\$ 9.510.313,00
	RN	R\$ 6.900.237,50	R\$ 8.400.544,69	R\$ 4.308.009,34	R\$ 150.000,00	-	-	-
	PB	R\$ 1.592.681,08	R\$ 14.188.956,25	R\$ 16.420.317,52	R\$ 2.126.938,45	-	-	-
Sudeste	PE	R\$ 3.137.289,67	R\$ 9.968.373,71	R\$ 3.644.846,20	-	R\$ 13.412.646,75	-	-
	AL	R\$ 3.122.936,32	R\$ 9.395.479,27	R\$ 10.745.723,41	R\$ 833.691,48	-	R\$ 6.692.621,64	R\$ 14.285.259,46
	SE	R\$ 219.500,00	R\$ 3.668.481,13	R\$ 942.031,49	R\$ 3.103.992,12	-	R\$ 7.085.790,00	-
	BA	R\$ 19.510.918,10	R\$ 26.314.023,78	R\$ 20.024.364,08	R\$ 3.307.771,81	-	R\$ 9.506.983,20	-
	MG	R\$ 7.717.463,14	R\$ 16.343.981,45	R\$ 11.141.021,87	R\$ 1.058.285,93	R\$ 6.487.581,69	R\$ 10.295.792,14	-
	ES	R\$ 2.978.437,05	R\$ 5.025.989,70	R\$ 8.260.157,10	R\$ 2.220.077,25	R\$ 10.118.711,56	R\$ 7.210.828,10	-
	RJ	R\$ 9.426.897,21	R\$ 2.253.621,46	R\$ 21.532.846,92	R\$ 118.633,43	-	-	-
	SP	R\$ 30.473.323,93	R\$ 21.174.425,27	R\$ 19.795.173,64	R\$ 2.513.191,82	R\$ 17.540.476,85	R\$ 51.166.931,46	-
Sul	PR	-	R\$ 3.946.746,98	R\$ 1.623.934,38	R\$ 916.404,62	-	R\$ 11.379.795,06	-
	SC	R\$ 5.098.695,20	R\$ 7.291.326,15	R\$ 1.699.463,72	R\$ 475.612,45	R\$ 10.397.347,24	R\$ 11.628.321,22	R\$ 12.438.873,13
	RS	R\$ 2.567.204,43	R\$ 4.071.972,99	R\$ 1.740.997,90	R\$ 3.418.269,50	-	R\$ 9.696.204,21	-
TOTALS EM REAIS		R\$ 142.638.428,31	R\$ 187.320.291,62	R\$ 167.095.783,01	R\$ 41.480.688,32	R\$ 57.956.764,09	R\$ 176.833.930,30	R\$ 74.639.399,31
TOTALS EM DÓLARES		\$141.226.166,64	\$173.444.714,46	\$144.048.088,80	\$22.917.507,36	\$31.670.362,89	\$74.929.631,48	\$25.474.197,72

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbrn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptel_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

¹³ A inflação no período de 1996 a 2002, de acordo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 74,18%. Os valores médios anuais do Dólar em comparação ao Real, de acordo com dados do Banco Central, foram de: 1996 – 1,01; 1997 – 1,08; 1998 – 1,16; 1999 – 1,81; 2000 – 1,83; 2001 – 2,36; 2002 – 2,93.

Tabela 16. Contratos do programa Habitar Brasil - Modalidade Área ocupada, firmados no período de 1996 a 1999, e Habitar Brasil BID - Modalidade Urbanização de Assentamentos Subnormais, firmados no período de 2000 a 2002, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Repasso	Contrapartida	Total
1996	Itapevi	R\$ 70.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 100.000,00
	Santo André	R\$ 150.000,00	R\$ 268.568,00	R\$ 418.568,00
		R\$ 150.000,00	R\$ 107.349,00	R\$ 257.349,00
	Santo André (Gov. Estado)	R\$ 9.052.524,00	R\$ 4.874.995,95	R\$ 13.927.519,95
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 9.422.524,00	R\$ 5.280.912,95	R\$ 14.703.436,95
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$9.329.231,68	\$5.228.626,68	\$14.557.858,37
1997	Embu (Gov. Estado)	R\$ 744.022,00	R\$ 597.334,20	R\$ 1.341.356,20
	Embu-Guaçu (Gov. Estado)	R\$ 935.925,00	R\$ 647.348,00	R\$ 1.583.273,00
	Itapeçerica da Serra (Gov. Estado)	R\$ 2.818.112,00	R\$ 1.949.192,00	R\$ 4.767.304,00
	Santo André	R\$ 1.000.000,00	R\$ 674.706,05	R\$ 1.674.706,05
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 5.498.059,00	R\$ 3.868.580,25	R\$ 9.366.639,25
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$5.090.795,37	\$3.582.018,75	\$8.672.814,12
1998	Itapeçerica da Serra	R\$ 118.560,00	R\$ 57.208,92	R\$ 175.768,92
	Jandira (Gov. Estado)	R\$ 530.609,00	R\$ 211.096,53	R\$ 741.705,53
	Juquitiba	R\$ 156.241,00	R\$ 2.340,00	R\$ 158.581,00
	Santo André (Gov. Estado)	R\$ 220.649,00	R\$ 346.897,80	R\$ 567.546,80
	São Bernardo do Campo (Gov. Estado)	R\$ 251.120,00	R\$ 163.798,03	R\$ 414.918,03
	São Lourenço da Serra (Gov. Estado)	R\$ 147.100,00	R\$ 35.597,14	R\$ 182.697,14
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 1.424.279,00	R\$ 816.938,42	R\$ 2.241.217,42
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$1.227.826,72	\$704.257,26	\$1.932.083,98
2000	Santo André	R\$ 6.385.568,52	R\$ 2.162.490,00	R\$ 8.548.058,52
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 6.385.568,52	R\$ 2.162.490,00	R\$ 8.548.058,52
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$3.489.381,70	\$1.181.688,52	\$4.671.070,23
2001	Itapeçerica da Serra	R\$ 6.195.505,08	R\$ 1.551.705,49	R\$ 7.747.210,57
	São Bernardo do Campo	R\$ 6.935.545,78	R\$ 1.786.321,78	R\$ 8.721.867,56
	Taboão da Serra	R\$ 7.677.649,36	R\$ 1.959.230,57	R\$ 9.636.879,93
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 20.808.700,22	R\$ 5.297.257,84	R\$ 26.105.958,06
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$8.817.245,86	\$2.244.600,78	\$11.061.846,64
TOTAIS DO PERÍODO EM REAIS		R\$ 43.539.130,74	R\$ 17.426.179,46	R\$ 60.965.310,20
TOTAIS DO PERÍODO EM DÓLARES		\$27.954.481,34	\$12.941.192,00	\$40.895.673,33

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

Apesar de o programa ter recebido maior divulgação e dele ser conhecido principalmente a partir do contrato de empréstimo feito com o BID em 1999, o maior volume de recursos nas modalidades de urbanização foi investido nos contratos firmados até 1998; ou seja, antes do empréstimo com o BID. Os dados da tabela 15 demonstram que, no período de 1996 a 1999, foram firmados contratos que totalizam R\$ 538.535.191,26 de valor de investimento. Já, no período de 2000 a 2002, os contratos somam apenas R\$ 309.430.093,70.

A atuação com maior alcance nas unidades federativas do país também ocorreu no período anterior ao empréstimo com o BID. No ano 2000, por exemplo, os contratos firmados restringem-se a 5 estados; sendo apenas 1 no nordeste, 1 no sul e 3 no sudeste. Foram encerradas em 2005 as inscrições de municípios para o programa; porém, as últimas contratações na modalidade de Urbanização de Assentamentos Subnormais registradas datam de 2002. Desde então, estão em andamento apenas a implementação dos projetos e ações contratados.

Na RMSP, grande parte dos contratos firmados através do Programa Habitar Brasil nos anos de 1996 a 1998 foram realizados com o Governo do Estado, para execução das ações previstas no Programa de Saneamento Ambiental e Recuperação Urbana da Bacia do Guarapiranga. Já, em 2000 e 2001, os contratos firmados na RMSP foram feitos diretamente com os municípios. Apesar da quantidade de municípios com contratos firmados neste período ser pequena, limitando-se a 4 do total de 39 da RMSP, os valores destinados às intervenções são muito mais significativos do que a maior parte dos firmados até 1998, permitindo a realização de intervenções de maior porte.

Intervenções realizadas

Conforme apresentado, o programa Habitar Brasil foi formulado com modalidades distintas, que previam tanto a construção de unidades habitacionais em terrenos vazios, como a urbanização de áreas ocupadas – os chamados assentamentos subnormais. Apesar disso, podemos observar a partir das fotos das intervenções realizadas que, mesmo na modalidade de urbanização, muitos municípios utilizaram os recursos do programa para a construção de unidades habitacionais, visando à remoção total das famílias residentes nas áreas precárias e reassentamento nestas novas unidades, seja na própria área de intervenção ou em outra área.

Além disso, a limitação de recursos e de área máxima para as unidades habitacionais também contribuiu para a replicação de projetos de embriões. Estes embriões normalmente compreendem a construção de casas com cozinha/ área de serviço, banheiro e um ambiente para uso como sala/ quarto; exigindo, portanto, a ampliação futura por conta dos moradores.

Foto 24. HBB Jardim Branca Flor, Itapequerica da Serra, SP. Embrões edificadas ao fundo e praça para lazer no primeiro plano.

Foto 25. À esquerda. HBB Conjunto Denisson Menezes, Maceió, AL. Projeto padrão de unidade habitacional térrea.

Foto 26. À direita. HBB Santa Luzia, Campo Grande Conjunto Habitacional Dona Dedé, construído para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco e de domínio público – vias, da favela Santa Luzia.

Foto 27. À direita, abaixo. HBB Buriti-Lagoa, Campo Grande Unidades no loteamento Jd. São Conrado, construídas para reassentamento de famílias removidas das margens dos córregos Buriti e Lagoa, e da faixa de alta tensão da Região do Lagoa.

Foto 28. Abaixo. HBB Jd. Das Flores, Araguaína, TO Unidades construídas para reassentamento de famílias removidas da faixa de domínio e canteiro central da Rodovia TO-222.

Foto 30. À direita. HBB Vitória, ES. Canalização de córrego, durante as obras.

Foto 29. À esquerda. HBB Bethânia, Ipatinga, MG
Intervenções nos Assentamentos Bonn, Boston, Guimarães Pusco e Turim

Fotos 31 e 32. Abaixo. HBB Maceió, AL
Praça de lazer e rua pavimentada, com redes de infra-estrutura.

3.4. MORAR MELHOR (2000-2004)

Histórico

Após o contrato de empréstimo que gerou o programa Habitar Brasil BID em 1999, as ações que antes pertenciam ao Programa Habitar Brasil, com recursos apenas do OGU e da contrapartida dos estados e municípios, passaram a fazer parte do Programa Morar Melhor. Criado no ano 2000, no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de 2000/2003, o Programa Morar Melhor engloba os programas Habitar Brasil e o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS). Inicialmente, o programa foi criado e gerenciado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada à Presidência da República; tendo a operação realizada pela CAIXA.

O objetivo do Morar Melhor é o de viabilizar o acesso à moradia, e elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias de baixa renda, com rendimento mensal de até três salários mínimos, que vivem em localidades urbanas e rurais. Conforme apontado por TCU (2004, p. 21), a concepção original do programa previa ações para a universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico, ampliação da oferta de habitações e promoção da melhoria das condições de habitabilidade e da infra-estrutura urbana, por intermédio do desenvolvimento de ações de urbanização, produção de moradias, saneamento básico e resíduos sólidos.

A implantação de serviços de saneamento básico foi realizada em substituição do PASS, com o objetivo de contribuir para a universalização dos serviços de saneamento básico nas áreas mais carentes do país. As propostas contemplavam implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento e destino final de resíduos sólidos. A partir de 2002, as ações voltadas ao saneamento e tratamento de resíduos sólidos foram transferidas para programas específicos.

A forma principal de obtenção de recursos nas ações do Morar Melhor foi através de emendas parlamentares. Essa forma de seleção dos municípios para participar do programa pelos parlamentares foi alvo de muitas críticas, pois não segue nenhum critério técnico, e não garante o atendimento de localidades com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os valores das emendas também não seguem um projeto e, em muitos casos, não são suficientes para a realização de uma intervenção completa, já que são pulverizados entre os municípios (TCU, 2004, p. 27). A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Morar Melhor é regulamentado pela Portaria nº 250 desse Ministério, de 25/08/2003, e por procedimentos operacionais definidos em manuais de instruções específicos. A seleção passa, então, a ser feita através de aprovação de carta consulta, elaborada pelo município ou estado interessado.

Como diretrizes para aplicação do programa, foram definidas (CAIXA, 2003b):

- Prioridade às famílias de mais baixa renda e à mulher chefe de família;
- Atendimento ao maior número de famílias possível, de forma a ampliar o alcance dos recursos destinados ao projeto;
- Atendimento aos idosos ou portadores de deficiências físicas, previamente identificados, pela adoção de projetos ou soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas ou urbanísticas e execução de equipamentos comunitários públicos voltados ao atendimento desse segmento da população;
- Promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, agregando-se às obras e serviços, a execução de Trabalho Técnico Social;
- Atendimento a áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental;
- Integração a outras intervenções ou programas da União ou das demais esferas de governo;
- Constituição, por intermédio de lei específica, de conselho, com caráter deliberativo e fundo vinculado, voltado a propiciar apoio institucional e financeiro ao exercício da política local de habitação e desenvolvimento urbano.

Após a transferência das ações de saneamento e resíduos sólidos para outros programas específicos, as ações e modalidades do Morar Melhor são assim definidas (SNH, MCidades, 2003):

- Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade, dividida em:
 - Produção de moradias;
 - Urbanização de áreas;
- Ação Produção de Lotes Urbanizados.

A ação denominada Produção de Lotes Urbanizados contempla a produção de parcelas legalmente definidas de uma área, em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano municipal, dotadas de acesso por via pública e, no seu interior, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Admite-se, em caráter complementar, a construção de unidade habitacional, concedendo-se financiamento direto às famílias beneficiadas para a aquisição de cesta básica de material de construção.

Será tratado a seguir da ação Melhoria das condições de habitabilidade, que contempla especificamente os projetos para intervenção em favelas.

3.4.1. AÇÃO MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE – URBANIZAÇÃO DE ÁREAS

A ação chamada “Melhoria das condições de habitabilidade” é a que substitui de fato o Programa Habitar Brasil, promovendo intervenções em áreas degradadas ou de risco, ocupadas por sub-habitações, incluindo favelas, mocambos, palafitas e cortiços, entre outras. A modalidade de Produção de moradias contempla intervenções necessárias à construção de unidades habitacionais, em parcelas legalmente definidas de uma área, que disponham, no mínimo, de acesso por via pública e, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e infra-estrutura.

Já, a modalidade de Urbanização de áreas, conforme definido pelas instruções específicas do programa (SNH, MCidades, 2003; CAIXA, 2003b), contempla intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, através das seguintes ações:

- parcelamento de glebas;
- regularização fundiária;
- construção e/ou melhoria de habitações;
- construção de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares;
- obras e serviços de infra-estrutura básica e recuperação ambiental;
- construção de equipamentos comunitários e
- Trabalho Técnico Social.

Diretrizes

Os itens de investimento permitidos para as intervenções na modalidade de Urbanização de Áreas, de acordo com o Manual do Programa Morar Melhor (SNH, MCidades, 2003), são:

- Projetos
- Serviços preliminares
- Terreno
- Regularização Fundiária
- Indenização de benfeitorias
- Habitação
- Infra-estrutura e recuperação ambiental, incluindo:
 - Abastecimento de água
 - Esgotamento sanitário
 - Drenagem pluvial
 - Pavimentação e obras viárias
 - Ligações domiciliares de energia elétrica/ iluminação pública
 - Proteção, contenção e estabilização do solo
 - Recuperação ambiental
- Equipamentos comunitários públicos
- Trabalho Social

Assim como no Programa Habitar Brasil, o valor de repasse dos recursos da União é limitado para cada unidade habitacional construída. Em 2003, o valor definido pelo Manual do Programa é R\$ 11.800,00 por unidade. No entanto, não há mais a definição de área máxima para as construções, permitindo que as mesmas sejam definidas de acordo com os diferentes projetos.

Além disso, o Morar Melhor mantém a obrigatoriedade do PROSANEAR e do Habitar Brasil de elaboração e implementação de um Projeto de Trabalho Técnico Social, associado às obras. O objetivo deste segue as premissas do programa que lhe deu origem, com a realização de atividades de caráter informativo, educativo e de promoção social, visando ao desenvolvimento comunitário e a sustentabilidade do empreendimento, através da correta apropriação e uso dos sistemas e/ou melhorias implantados. São contempladas ações com foco na organização e mobilização da comunidade beneficiada, na educação sanitária e ambiental ou geração de trabalho e renda.

O trabalho social deve garantir a manifestação das famílias sobre os projetos de engenharia e arquitetura, e sobre o próprio projeto de Trabalho Técnico Social. A participação da população deve ocorrer em todas as etapas do projeto, incluindo na gestão dos recursos financeiros destinados ao Programa, e na manutenção dos bens e serviços gerados pelos investimentos.

Recursos investidos

O Relatório de Avaliação do Programa Morar Melhor, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, aponta que a contribuição deste programa para a redução do déficit habitacional foi muito restrita, uma vez que o volume de recursos alocados foi pequeno quando comparado com a demanda por moradia e a inadequação dos domicílios de parcela da população brasileira (TCU, 2004, p. 33). No entanto, os projetos tiveram maior impacto como instrumento de inclusão social dos beneficiários, na diminuição do número de domicílios rústicos, bem como naqueles sem unidade sanitária.

A tabela 17 registra os recursos investidos através do Programa Morar Melhor, na ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade, modalidade de Urbanização de áreas; uma vez que esta é a modalidade específica para intervenção em áreas ocupadas. Foram considerados os valores de investimentos dos contratos firmados com estados, distrito federal e municípios no período de 2000 a 2004.

A média dos valores investidos por ano de atuação do programa foi semelhante à do Programa Habitar Brasil. No entanto, da mesma forma como no Habitar Brasil, os primeiros anos do programa contaram com maior investimento de recursos do que os últimos anos. O alcance das intervenções também abrangeu as 27 unidades federativas do país durante os 5 anos de existência do programa. Porém, nos dois últimos anos de atuação, as contratações ocorreram em maior número nas regiões nordeste e sudeste.

Tabela 17. Valores totais de investimento dos contratos do programa Morar Melhor, Modalidades de Urbanização, firmados no período de 2000 a 2004, no Brasil¹⁴

REGIÕES	UF	2000	2001	2002	2003	2004
Centro-Oeste	GO	R\$ 16.814.527,44	R\$ 9.553.205,71	R\$ 640.494,14	-	R\$ 4.080.000,00
	MT	R\$ 14.778.221,31	R\$ 2.104.422,72	R\$ 276.865,61	R\$ 16.958.058,52	-
	MS	R\$ 6.345.483,51	R\$ 5.353.427,86	R\$ 666.542,15	R\$ 139.263,40	-
	DF	R\$ 4.502.588,56	-	-	-	-
Norte	AC	R\$ 498.110,64	R\$ 7.303.576,75	R\$ 642.321,60	-	-
	AM	R\$ 431.629,44	R\$ 115.188,24	-	-	-
	RR	R\$ 3.178.707,44	R\$ 4.053.841,83	-	-	-
	RO	-	R\$ 999.838,46	R\$ 207.058,00	-	-
	PA	R\$ 2.291.383,33	R\$ 744.933,08	R\$ 281.461,10	R\$ 11.541.853,36	-
	AP	-	R\$ 517.036,00	-	-	-
	TO	R\$ 1.830.368,02	R\$ 22.318.684,20	R\$ 1.714.342,32	R\$ 2.697.770,29	-
Nordeste	MA	R\$ 2.013.176,27	R\$ 8.237.913,93	R\$ 226.938,68	-	R\$ 1.188.811,23
	PI	R\$ 7.075.719,86	R\$ 9.747.800,05	R\$ 2.428.896,55	-	-
	CE	R\$ 13.279.643,17	R\$ 13.298.293,41	R\$ 1.062.214,22	R\$ 514.636,38	R\$ 802.751,16
	RN	R\$ 1.115.248,75	R\$ 1.511.989,83	R\$ 97.152,15	-	-
	PB	R\$ 9.171.173,95	R\$ 3.805.977,06	R\$ 599.522,40	R\$ 95.264,48	R\$ 4.007.562,24
	PE	R\$ 4.244.141,77	R\$ 1.652.306,26	R\$ 1.359.299,04	R\$ 41.700,42	R\$ 1.450.073,73
	AL	R\$ 9.492.101,22	R\$ 12.492.757,92	R\$ 2.802.197,86	R\$ 5.552.486,78	-
	SE	R\$ 13.287.932,21	R\$ 8.871.970,52	R\$ 413.099,64	R\$ 544.081,16	R\$ 5.500.000,00
	BA	R\$ 17.856.278,42	R\$ 13.898.133,26	R\$ 1.161.877,93	R\$ 4.583.503,73	R\$ 7.766.591,86
Sudeste	MG	R\$ 13.014.795,41	R\$ 7.631.518,85	R\$ 745.754,22	R\$ 9.343.675,59	R\$ 364.000,00
	ES	R\$ 8.223.224,25	R\$ 3.762.722,70	R\$ 300.554,69	-	-
	RJ	R\$ 8.477.339,76	R\$ 8.831.814,82	R\$ 51.500,00	-	R\$ 9.309.490,74
	SP	R\$ 18.632.015,74	R\$ 19.433.932,89	R\$ 1.152.037,21	R\$ 24.445.506,93	R\$ 8.248.153,92
Sul	PR	R\$ 6.522.250,49	R\$ 6.462.582,31	R\$ 561.220,07	R\$ 1.662.407,87	R\$ 1.524.778,51
	SC	R\$ 2.928.488,76	R\$ 188.998,04	-	-	-
	RS	R\$ 4.281.232,57	R\$ 6.396.888,64	R\$ 845.299,42	R\$ 2.168.955,99	R\$ 3.878.686,06
TOTAIS EM REAIS		R\$ 190.285.782,29	R\$ 179.289.755,34	R\$ 18.236.649,00	R\$ 80.289.164,90	R\$ 48.120.899,45
TOTAIS EM DÓLARES		\$103.981.301,80	\$75.970.235,31	\$6.224.112,29	\$26.238.289,18	\$16.423.515,17

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

¹⁴ A inflação no período de 2000 a 2004, de acordo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 68,53%. Os valores médios anuais do Dólar em comparação ao Real, de acordo com dados do Banco Central, foram de: 2000 – 1,83; 2001 – 2,36; 2002 – 2,93; 2003 – 3,06; 2004 – 2,93.

Tabela 18. Contratos do Programa Morar Melhor, Modalidades de Urbanização, firmados no período de 2000 a 2004, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Repasse	Contrapartida	Total
2000	Franco da Rocha	R\$ 75.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 90.000,00
	São Bernardo do Campo	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.224.674,45	R\$ 6.224.674,45
	Suzano	R\$ 150.000,00	R\$ 93.002,62	R\$ 243.002,62
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 3.225.000,00	R\$ 3.332.677,07	R\$ 6.557.677,07
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$1.762.295,08	\$1.821.135,01	\$3.583.430,09
2001	Guarulhos	R\$ 2.208.178,50	R\$ 3.160.597,72	R\$ 5.368.776,22
	Ribeirão Pires	R\$ 240.000,00	R\$ 162.621,26	R\$ 402.621,26
	São Bernardo do Campo	R\$ 2.208.178,50	R\$ 827.953,08	R\$ 3.036.131,58
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 4.656.357,00	R\$ 4.151.172,06	R\$ 8.807.529,06
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$1.973.032,63	\$1.758.971,21	\$3.732.003,84
2002	Itapevi	R\$ 600.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 720.000,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 600.000,00	R\$ 120.000,00	R\$ 720.000,00
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$204.778,16	\$40.955,63	\$245.733,79
2003	São Paulo	R\$ 1.200.000,00	R\$ 242.956,49	R\$ 1.442.956,49
		R\$ 18.503.000,00	R\$ 3.754.466,00	R\$ 22.257.466,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 19.703.000,00	R\$ 3.997.422,49	R\$ 23.700.422,49
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$6.438.888,89	\$1.306.347,22	\$7.745.236,11
2004	Diadema	R\$ 640.000,00	R\$ 177.377,45	R\$ 817.377,45
		R\$ 1.080.000,00	R\$ 395.000,00	R\$ 1.475.000,00
	Mauá	R\$ 1.700.000,00	R\$ 1.182.176,47	R\$ 2.882.176,47
	Santo André	R\$ 1.000.000,00	R\$ 355.200,00	R\$ 1.355.200,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 4.420.000,00	R\$ 2.109.753,92	R\$ 6.529.753,92
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$1.508.532,42	\$720.052,53	\$2.228.584,96
	TOTAIS DO PERÍODO EM REAIS	R\$ 32.604.357,00	R\$ 13.711.025,54	R\$ 46.315.382,54
	TOTAIS DO PERÍODO EM DÓLARES	\$11.887.527,18	\$5.647.461,61	\$17.534.988,78

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurnb/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

A quantidade de contratos do Programa Morar Melhor, na modalidade de Urbanização de áreas, foi pequena na RMSP, atingindo apenas 10 do total de 39 municípios. O valor total investido nesta região é ainda menor do que o do Programa Habitar Brasil, equiparando-se com os valores investidos através dos programas PAT-PROSANEAR e PRÓ-MORADIA, se considerarmos a inflação do período.

Intervenções realizadas

Assim como no Programa Habitar Brasil, mesmo com a existência de modalidades distintas no Programa Morar Melhor para produção de moradias e urbanização de áreas, grande parte das intervenções realizadas no âmbito desta última modalidade serviu para construção de novas unidades habitacionais, visando ao reassentamento de população residente em áreas ocupadas.

Apesar de não haver mais limite de área para construção das unidades habitacionais, a maior parte dos projetos implantados não inovou em soluções arquitetônicas e urbanísticas mais adequadas às realidades locais.

Foto 33. À direita. Morar Melhor, Contrato com o Governo do Estado do Mato Grosso. Construção do Núcleo Habitacional Felicidade, Vila Bela da Santíssima Trindade.

Fotos 34 e 35. Abaixo. Morar Melhor, Contrato com o Governo do Estado do Acre. Unidades habitacionais na Estr. Jarbas Passarinho, Rio Branco; e em Cruzeiro do Sul.

Foto 36. Abaixo, à direita. Contrato com o Governo do Estado do Tocantins. Unidades habitacionais construídas em 16 municípios do Estado de Tocantins, incluindo Palmas.

Fotos 37 e 38. Morar Melhor, São Sebastião do Passeio, BA. Implantação de infra-estrutura e pavimentação de vias.

Fotos 39, 40 e 41. Morar Melhor, Contrato com o Governo do Estado do Mato Grosso. Construção de unidades habitacionais nos municípios de Peixoto de Azevedo e Alto Paraguai.

3.5. URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (2003-)

Histórico

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, o Programa Morar Melhor é desmembrado em duas ações orçamentárias, para aplicação no PPA 2004/2007, que passaram a ser denominadas “Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda” e “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários”. Neste mesmo ano, é criado pelo Governo Federal o programa chamado “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”. Este programa aglutina uma série de programas novos e pré-existentes que tinham como foco os assentamentos precários. A ação desmembrada do Morar Melhor de “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários”, que é a destinada à intervenção em favelas, passa a fazer parte deste novo programa.

O objetivo do programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, conforme descrito nos Manuais para Apresentação de Propostas do programa (SNH, MCidades, 2005a; 2006a) é:

Promover a urbanização, a prevenção de situações de risco e a regularização fundiária de assentamentos humanos precários, articulando ações para atender as necessidades básicas da população e melhorar sua condição de habitabilidade e inclusão social.

De acordo com SNH, MCidades (2005a, 2006a), os programas aglutinados com foco nos assentamentos precários passam a ser ações integrantes do programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” e são divididas da seguinte forma:

- Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários;
- Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários;
- Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas;
- Apoio a Projetos de Saneamento Ambiental em Assentamentos Precários - PAT/PROSANEAR;
- Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários/Habitar-Brasil;
- Financiamento para Urbanização de Assentamentos Precários/PRÓ-MORADIA;
- Financiamento à Pessoa Física para Melhoria Habitacional/ Carta de Crédito/Materiais de Construção.

Assim como no Programa Morar Melhor, a fonte de recursos para implementação da ação de “Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários” é oriunda de repasse do OGU, com o aporte de contrapartida dos estados ou municípios que realizarem contratos com o Governo Federal. As ações de “Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos”, e de “Apoio a Projetos de Regularização Fundiária”, criadas em 2003 com a elaboração do programa, também utilizam recursos do OGU para implementação das propostas.

As demais ações, apesar de serem apresentados nos Manuais de 2005 e 2006 como integrantes do “Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, têm tratamento diferenciado. O PAT PROSANEAR, já abordado anteriormente, utiliza recursos do OGU, provenientes de Acordo de Empréstimo assinado com o BIRD. Sua vinculação é com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. O Habitar Brasil, também já abordado anteriormente, utiliza recursos do OGU, provenientes de Acordo de Empréstimo assinado com o BID em 1999. Porém, conforme já mencionado, foram firmados contratos na modalidade de Urbanização de Assentamentos Subnormais somente até 2002, restando posteriormente apenas o acompanhamento das ações ainda em evolução ou em fase final de conclusão.

Finalmente, o PRÓ-MORADIA e a Carta de Crédito são programas de financiamento, com recursos do FGTS. Como estes programas são pré-existent, as ações formuladas para atender especificamente famílias residentes em assentamentos precários, são tratadas também como ações dos programas originais.

Recursos investidos

Como o programa foi criado no final de 2003, as primeiras contratações nas novas ações datam de 2004. A tabela 19 demonstra o volume de recursos contratados através deste programa, no período de 2004 a 2007, em todas as regiões do país. São computados apenas os valores dos contratos nas ações específicas deste programa voltadas à intervenção em favelas, sendo as mesmas: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade, Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos, e Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável.

Nos anos de 2004 e 2005, os valores investidos foram semelhantes aos dos programas Habitar Brasil e Morar Melhor. Porém, ao contrário destes programas que tiveram seus maiores investimentos nos primeiros anos de atuação e depois sofreram uma diminuição da quantidade de recursos, o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários registrou grande aumento de investimentos a partir de 2006. Os valores dos contratos firmados neste ano nas três modalidades mencionadas ultrapassam

1 trilhão de reais, valor que não havia sido alcançado antes por nenhum dos programas citados. Em 2007, o montante de recursos é um pouco menor, mas ainda muito superior ao dos outros programas. O alcance das intervenções também abrange as 27 unidades federativas do país.

Na RMSP, a quantidade de contratos realizados através do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários também é muito superior do que a dos programas citados anteriormente. Durante o período de 2004 a 2007, o alcance do programa nas três modalidades em destaque atingiu 16 do total de 39 municípios da RMSP. Ainda assim, muitos dos contratos realizados, principalmente nos dois primeiros anos do programa, foram das modalidades de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos e Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável. Estes contratos têm valores mais baixos, pois se referem exclusivamente à elaboração de planos e projetos, não envolvendo obras. Já, os contratos de valores mais altos são da modalidade de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade, voltada para a execução de obras.

Tabela 19. Valores totais de investimento dos contratos do programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, firmados no período de 2004 a 2007, no Brasil¹⁵

REGIÕES	UF	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	GO	R\$ 260.276,58	-	R\$ 40.008.802,92	R\$ 30.026.573,11
	MT	R\$ 515.000,00	R\$ 1.380.324,57	R\$ 21.494.130,57	R\$ 14.300.000,00
	MS	-	-	R\$ 14.618.925,43	R\$ 8.070.825,58
	DF	R\$ 140.552,44	-	-	-
Norte	AC	R\$ 552.117,49	R\$ 150.666,63	R\$ 5.346.975,52	R\$ 5.945.063,50
	AM	R\$ 221.333,17	R\$ 1.055.542,69	R\$ 54.770.994,16	R\$ 24.118.487,93
	RR	-	R\$ 138.802,82	R\$ 9.502.704,27	R\$ 24.642.830,00
	RO	R\$ 2.849.997,28	R\$ 83.850,00	R\$ 11.142.278,92	R\$ 23.464.545,18
	PA	R\$ 3.749.978,01	R\$ 224.071,50	R\$ 52.708.790,20	R\$ 30.264.952,10
	AP	-	-	R\$ 16.451.386,11	-
	TO	R\$ 149.767,81	-	R\$ 11.820.184,35	R\$ 10.661.977,58
Nordeste	MA	R\$ 587.222,46	-	R\$ 41.588.184,27	R\$ 16.396.520,00
	PI	R\$ 7.436.854,38	-	R\$ 21.132.880,97	R\$ 2.820.435,00
	CE	R\$ 755.733,23	R\$ 747.045,00	R\$ 53.853.746,79	R\$ 42.143.941,21
	RN	-	R\$ 103.000,00	R\$ 15.508.141,66	R\$ 11.699.183,77
	PB	R\$ 7.874.648,53	-	R\$ 23.633.820,93	R\$ 16.548.045,23
	PE	R\$ 3.426.839,44	R\$ 1.302.196,65	R\$ 82.239.870,53	R\$ 37.527.759,86
	AL	R\$ 7.145.143,97	R\$ 1.419.979,00	R\$ 30.307.355,69	R\$ 30.233.660,71
	SE	R\$ 14.850.864,05	R\$ 1.197.149,79	R\$ 25.372.172,59	R\$ 8.667.105,00
Sudeste	BA	R\$ 671.777,02	R\$ 2.371.321,25	R\$ 64.995.257,42	R\$ 47.272.367,51
	MG	R\$ 821.311,44	R\$ 2.560.694,11	R\$ 60.423.706,97	R\$ 62.311.701,31
	ES	R\$ 1.423.209,17	R\$ 1.149.342,50	R\$ 14.572.121,77	R\$ 290.364,00
	RJ	R\$ 1.630.191,67	R\$ 3.125.088,72	R\$ 79.861.555,44	R\$ 179.282.692,45
Sul	SP	R\$ 41.416.448,27	R\$ 5.311.630,94	R\$ 262.275.625,63	R\$ 128.704.049,61
	PR	-	R\$ 9.572.879,56	R\$ 19.482.480,34	R\$ 13.533.339,73
	SC	R\$ 382.003,69	R\$ 1.926.358,04	R\$ 15.969.167,37	R\$ 12.496.009,00
	RS	R\$ 565.350,90	R\$ 16.001.738,45	R\$ 26.449.184,03	R\$ 39.078.456,06
TOTAIS EM REAIS		R\$ 97.426.621,00	R\$ 49.821.682,22	R\$ 1.075.530.444,85	R\$ 820.500.885,43
TOTAIS EM DÓLARES		\$33.251.406,48	\$20.418.722,22	\$495.636.149,70	\$420.769.684,84

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

¹⁵ A inflação no período de 2004 a 2007, de acordo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi de 32,54%. Os valores médios anuais do Dólar em comparação ao Real, de acordo com dados do Banco Central, foram de: 2004 – 2,93; 2005 – 2,44; 2006 – 2,17; 2007 – 1,95.

Tabela 20. Contratos do programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, firmados no período de 2004 a 2007, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Repassse	Contrapartida	Total
2004	São Paulo	R\$ 25.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 30.000.000,00
		R\$ 100.000,00	R\$ 21.722,46	R\$ 121.722,46
	Embu	R\$ 730.000,00	R\$ 146.000,00	R\$ 876.000,00
		R\$ 1.625.000,00	R\$ 74.248,73	R\$ 1.699.248,73
		R\$ 2.000.000,00	R\$ 84.561,03	R\$ 2.084.561,03
		R\$ 100.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 120.000,00
	Guarulhos	R\$ 100.000,00	R\$ 19.650,00	R\$ 119.650,00
	Mauá	R\$ 100.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 120.000,00
	Ribeirão Pires	R\$ 1.000.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 1.250.000,00
	Santo André	R\$ 550.000,00	R\$ 616.481,02	R\$ 1.166.481,02
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 31.305.000,00	R\$ 6.252.663,24	R\$ 37.557.663,24
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$10.684.300,34	\$2.134.014,76	\$12.818.315,10
2005	Guarulhos	R\$ 243.750,00	R\$ 162.139,69	R\$ 405.889,69
		R\$ 175.500,00	R\$ 43.250,00	R\$ 218.750,00
	Itapecerica da Serra	R\$ 97.500,00	R\$ 26.925,00	R\$ 124.425,00
	Jandira	R\$ 97.500,00	R\$ 27.432,71	R\$ 124.932,71
	Mauá	R\$ 195.000,00	R\$ 48.750,00	R\$ 243.750,00
	Osasco	R\$ 97.500,00	R\$ 30.000,00	R\$ 127.500,00
		R\$ 255.450,00	R\$ 77.500,00	R\$ 332.950,00
	Santo André	R\$ 121.875,00	R\$ 36.562,50	R\$ 158.437,50
	São Bernardo do Campo	R\$ 97.500,00	R\$ 62.500,00	R\$ 160.000,00
	São Paulo	R\$ 487.500,00	R\$ 214.285,71	R\$ 701.785,71
	São Paulo (Polis)	R\$ 253.500,00	R\$ 3.032,59	R\$ 256.532,59
	Suzano	R\$ 97.500,00	R\$ 62.055,63	R\$ 159.555,63
		R\$ 97.500,00	R\$ 26.438,73	R\$ 123.938,73
		R\$ 117.000,00	R\$ 40.268,69	R\$ 157.268,69
	Taboão da Serra	R\$ 97.500,00	R\$ 32.500,00	R\$ 130.000,00
		R\$ 171.697,50	R\$ 57.902,50	R\$ 229.600,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 2.703.772,50	R\$ 951.543,75	R\$ 3.655.316,25
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$1.108.103,48	\$389.976,95	\$1.498.080,43

ANO	MUNICÍPIOS	Repasse	Contrapartida	Total
2006	Diadema	R\$ 1.587.300,00	R\$ 476.190,00	R\$ 2.063.490,00
		R\$ 487.500,00	R\$ 121.720,00	R\$ 609.220,00
		R\$ 292.500,00	R\$ 79.863,00	R\$ 372.363,00
	Embu	R\$ 7.800.000,00	R\$ 1.950.000,00	R\$ 9.750.000,00
		R\$ 243.750,00	R\$ 48.750,00	R\$ 292.500,00
	Ferraz de Vasconcelos	R\$ 5.460.000,00	R\$ 2.761.377,74	R\$ 8.221.377,74
	Guarulhos	R\$ 8.287.500,00	R\$ 7.012.738,66	R\$ 15.300.238,66
		R\$ 234.000,00	R\$ 46.800,00	R\$ 280.800,00
		R\$ 292.500,00	R\$ 73.125,00	R\$ 365.625,00
	Itapecerica da Serra	R\$ 6.513.000,00	R\$ 2.109.000,00	R\$ 8.622.000,00
	Itapevi	R\$ 6.953.700,00	R\$ 2.377.000,00	R\$ 9.330.700,00
		R\$ 487.500,00	R\$ 97.500,00	R\$ 585.000,00
	Osasco	R\$ 9.516.000,00	R\$ 1.952.000,00	R\$ 11.468.000,00
		R\$ 292.500,00	R\$ 87.750,00	R\$ 380.250,00
	Santo André	R\$ 8.346.000,00	R\$ 3.531.000,00	R\$ 11.877.000,00
		R\$ 341.250,00	R\$ 102.375,00	R\$ 443.625,00
	São Bernardo do Campo	R\$ 9.750.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 12.250.000,00
	São Paulo	R\$ 9.750.000,00	R\$ 2.545.000,00	R\$ 12.295.000,00
		R\$ 9.945.000,00	R\$ 2.002.000,00	R\$ 11.947.000,00
	São Paulo (Polis)	R\$ 214.500,00	R\$ 2.145,00	R\$ 216.645,00
	Suzano	R\$ 1.267.500,00	R\$ 316.875,00	R\$ 1.584.375,00
		R\$ 195.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ 245.000,00
	Taboão da Serra	R\$ 1.176.630,00	R\$ 517.200,00	R\$ 1.693.830,00
		R\$ 1.151.718,75	R\$ 506.250,00	R\$ 1.657.968,75
		R\$ 97.500,00	R\$ 52.500,00	R\$ 150.000,00
		R\$ 157.862,25	R\$ 69.390,00	R\$ 227.252,25
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 90.840.711,00	R\$ 31.388.549,40	R\$ 122.229.260,40
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$41.862.078,80	\$14.464.769,31	\$56.326.848,11
2007	Itapevi	R\$ 5.400.000,00	R\$ 1.080.000,00	R\$ 6.480.000,00
		R\$ 95.727,50	R\$ 29.500,00	R\$ 125.227,50
	Itapevi (Pesquisa)	R\$ 98.200,00	R\$ 982,00	R\$ 99.182,00
	Mairiporã	R\$ 4.500.000,00	R\$ 993.390,51	R\$ 5.493.390,51
	Osasco	R\$ 156.840,00	R\$ 31.368,00	R\$ 188.208,00
		R\$ 196.400,00	R\$ 40.000,00	R\$ 236.400,00
	São Paulo (Polis)	R\$ 235.960,00	R\$ 2.359,60	R\$ 238.319,60
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 10.683.127,50	R\$ 2.177.600,11	R\$ 12.860.727,61
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$5.478.526,92	\$1.116.718,01	\$6.595.244,93
TOTAIS DO PERÍODO EM REAIS		R\$ 135.532.611,00	R\$ 40.770.356,50	R\$ 176.302.967,50
TOTAIS DO PERÍODO EM DÓLARES		\$59.133.009,55	\$18.105.479,02	\$77.238.488,57

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

3.5.1. AÇÃO MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE

A ação de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários permite realizar a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, visando melhorar as condições de habitabilidade da população residente, reduzir riscos e integrar a ocupação ao tecido urbano da cidade. A ação destina-se ao atendimento da população de baixa renda, definindo como referência limite a renda familiar mensal de até três salários mínimos. De acordo com o Manual para Apresentação de Propostas da ação, de 2007, (SNH, MCidades, 2007c, p. 3), esta ação tem como objetivo:

(...) apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.

Existem duas formas possíveis de obter acesso aos recursos do programa: as emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) e processo de seleção pública de propostas realizado pelo MCidades. A seleção pública pode ser considerada um grande avanço na forma de obtenção de recursos, quando comparada com as emendas parlamentares, que eram até então a única maneira de inserção em alguns programas.

Através da seleção pública, o município ou estado interessado encaminha Consulta Prévia ao MCidades para concorrer no processo e pleitear recursos. Considerando a alta demanda por intervenções em assentamentos precários e a disponibilidade de uma quantia limitada de recursos, a forma de seleção deve atender a uma série de critérios que permitam a hierarquização das propostas, definindo uma classificação para as mesmas. Assim, torna-se transparente a seleção e é possível atingir a população que mais precisa de investimentos.

Para implantação da ação, os municípios ou estados interessados firmam contrato com a Caixa, que operacionaliza o repasse dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU). É obrigatório o aporte de contrapartida para a realização da intervenção do órgão que receberá o repasse, sendo que esta pode ser constituída por recursos financeiros, bens ou serviços financeiramente mensuráveis. O valor exigido da contrapartida é um percentual sobre o valor do repasse, definido pelo Ministério das Cidades, de acordo com Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente.

Diretrizes

As diretrizes gerais e os procedimentos operacionais do programa e suas ações são definidos através de Instruções Normativas e resoluções específicas. No decorrer do tempo, as diretrizes passaram por pequenas mudanças e adequações. De acordo com o Guia Básico dos Programas Habitacionais do Ministério das Cidades (SNH, MCidades, 2007a), para o período de 2008 a 2011, devem ser observadas a Resolução CGFNHIS nº 13, de 15.10.07 e os manuais aprovados pela Portaria nº 439, de 12.09.07 e pelas Instruções Normativas nº 27, de 14.06.07 e nº 50, de 30.10.07.

Algumas das principais diretrizes constantes no Manual para Apresentação de Propostas, para o período de 2008 a 2011, da Ação de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (SNH, MCidades, 2008b) são apresentadas a seguir de forma resumida:

- Compatibilidade com o Plano Diretor, com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e com a legislação local, estadual e federal;
- Atendimento às normas de preservação ambiental;
- Atendimento às posturas municipais, sobretudo quanto aos aspectos que envolvam segurança, salubridade e qualidade da edificação;
- Compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área;
- Adoção de soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas e urbanísticas, visando garantir a acessibilidade do idoso e deficiente;
- Atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP-H), principalmente quanto à utilização de materiais de construção produzidos em conformidade com as normas técnicas;
- Plena funcionalidade das obras e serviços que deverão reverter-se, ao seu final, em benefícios imediatos à população.

Assim como explicitado no programa Habitar Brasil, a diretriz de atendimento das normas e legislação vigente reafirma a necessidade de realização de projetos em condições de aprovação nos órgãos competentes, para permitir a posterior regularização fundiária das áreas ocupadas, em favor das famílias residentes.

Conforme descrito por SNH, MCidades (2005a, 2006a), inicialmente, a ação Melhoria das Condições de Habitabilidade foi criada com duas modalidades para sua implantação:

- Urbanização de Assentamentos Precários;
- Aquisição de Materiais de Construção.

A modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários é a que contempla a execução

de intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação integral ou parcial. Para a modalidade de Aquisição de Material de construção, de acordo com os Manuais para Apresentação de Propostas de 2005 e 2006 (SNH, MCidades, 2005a; 2006a), podiam ser utilizados recursos para:

- Material de Construção - exclusivamente para recuperação ou melhoria de unidades habitacionais, por razões de insalubridade e insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade definido pelas posturas municipais e/ou inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios;
- Assistência técnica - mão-de-obra especializada e elaboração de projetos;
- Trabalho social: apoio à mobilização e organização comunitária, capacitação profissional ou geração de trabalho e renda e educação sanitária.

Já, no Manual para Apresentação de Propostas de 2007 (SNH, MCidades, 2007c), não são mais citadas diferentes modalidades e o nome da ação passa a ser “Apoio à melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos precários”. Esta versão do manual assemelha-se com a versão criada para o programa voltado à intervenção em favelas no âmbito do PAC em 2007, como será tratado posteriormente.

Conforme o Manual para Apresentação de Propostas, para o período de 2008 a 2011 (SNH, MCidades, 2008b), é permitido o investimento através desta ação nos seguintes itens:

- Projetos;
- Serviços preliminares;
- Terraplenagem;
- Terreno;
- Regularização fundiária;
- Aquisição ou edificação de unidades habitacional;
- Recuperação ou melhorias de unidades habitacionais;
- Instalações hidráulico-sanitárias;
- Indenização de benfeitorias;
- Alojamento provisório/ despesas com aluguel;
- Abastecimento de água;
- Pavimentação e obras viárias;
- Energia elétrica/iluminação pública;
- Esgotamento sanitário;
- Drenagem pluvial;
- Proteção, contenção e estabilização do solo;
- Recuperação ambiental;
- Resíduos sólidos;
- Equipamentos comunitários;
- Trabalho social: incluindo ações de participação, mobilização e organização comunitária; educação sanitária e ambiental; e capacitação profissional ou geração de trabalho e renda;
- Mão-de-obra das famílias beneficiadas;
- Assistência técnica.

O valor de repasse é limitado pelo manual do programa, de acordo com a quantidade de famílias atendidas e o tipo de intervenção. Este limite passou por alterações nas reformulações do manual do programa (tabela 21). Até 2005, existia um único limite para qualquer tipo de intervenção, em todo país. Para as contratações de 2006, foi estabelecido um valor limite para as ações de urbanização, que consolidam as famílias na área, sem novas construções habitacionais; e outro valor limite para as famílias que seriam beneficiadas com novas construções habitacionais, além das ações de urbanização. A partir de 2007, também foram criados valores limites diferenciados para as intervenções em municípios sede de capital estadual ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes. Além disso, as construções verticalizadas podem ter um acréscimo de 20% do valor, e os custos com Trabalho Social e ações de Recuperação Ambiental podem ser acrescidos ao limite.

Tabela 21. Valores máximos de repasse de recursos da Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade (em R\$), por família beneficiada, de acordo com o tipo de intervenção e o município

AÇÕES	REGIÕES DO PAÍS	TIPO CONSTRUÇÃO	2005	2006	2007*	2008-2011*
Urbanização	Todos os municípios			11.000,00	11.000,00	11.000,00
Realocação	Municípios sede de capital estadual ou integrantes de regiões metropolitanas	Unidade horizontal	11.000,00	17.000,00	23.000,00	23.000,00
		Unidade vertical			27.600,00	27.600,00
	Demais municípios	Unidade horizontal			18.000,00	18.000,00
		Unidade vertical			21.600,00	21.600,00

* Os limites podem ser acrescidos dos custos relativos ao Trabalho Social e às ações de Recuperação Ambiental.

Fonte: SNH - Secretaria Nacional de Habitação, Ministérios das Cidades. Manuais de Apresentação de Propostas da Ação Melhoria das Condições de Habitabilidade, de 2005, 2006, 2007 e 2008-2011.

Aos valores limites de repasse, deve ser acrescido o valor da contrapartida mínima obrigatória do município ou estado. Caso necessário, o município ou estado pode fornecer contrapartida adicional.

Também a partir de 2007, com a reformulação do Manual para Apresentação de Propostas, fica clara a exigência de que os projetos atendam a todas as necessidades básicas diagnosticada na área, visando eliminar a subnormalidade habitacional, regularizar do ponto de vista jurídico-fundiário o assentamento, e adequar o sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais. Esta exigência representa um avanço em relação aos programas anteriores, uma vez que temos diversos exemplos de intervenções que atenderam apenas algumas questões pontuais das áreas, não representando grande melhoria de qualidade de vida aos moradores.

Para garantir que as unidades habitacionais ou lotes, decorrentes da intervenção, tenham sua regularização fundiária efetivada, o programa exige, desde 2007, que seja firmado compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor da família beneficiária. De forma alternativa à transferência de propriedade, o Manual para Apresentação de Propostas (SNH, MCidades, 2007c; 2008b) prevê a utilização dos seguintes instrumentos:

- a) Cessão de Uso;
- b) Concessão de Direito Real de Uso;
- c) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia;
- d) Usucapião Especial Urbano;
- e) Aforamento;
- f) Direito de Superfície; ou
- g) Doação ou Alienação.

Intervenções realizadas

Por ser um programa recente, diversas intervenções ainda estão em fase de execução. Ainda assim, como pode ser observado pelas imagens a seguir, municípios e estados utilizam recursos do programa tanto em propostas que visam à remoção total de famílias de áreas ocupadas com reassentamento em novas unidades habitacionais, como em propostas que implantam infra-estrutura em assentamentos precários, com a manutenção das famílias em suas residências; gerando resultados bastante distintos.

Imagem 3. Projeto de urbanização e melhorias habitacionais do Bairro Vila Recanto II, Sobral CE

Foto 42. À direita. Obras de urbanização com recursos da ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade na favela do Jd. Castilho, Embu, SP.

Foto 43. À esquerda, acima. Implantação de infra-estrutura, incluindo guias, sarjetas e pavimentação, em João Pessoa, PB.

Foto 44. À esquerda, abaixo. Construção de unidades habitacionais visando ao reassentamento, em Palmas, TO.

3.6. PAC – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (2007-)

Histórico

A criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi anunciada pelo Governo Federal no dia 22 janeiro de 2007, como medida para acelerar o crescimento econômico, diminuindo as desigualdades sociais e regionais, através de medidas destinadas a desonerar e incentivar o investimento privado, e aumentar o investimento público, principalmente no setor de infra-estrutura. Seu objetivo é de implementar planejamento estratégico de médio e longo prazos, para superar os déficits de infra-estrutura do país, com fortalecimento da regulação e da competitividade, adequação dos instrumentos financeiros, parcerias entre os setores público e privado e articulação entre os entes federativos.

As medidas que compõem o PAC podem assim ser divididas em:

- Investimentos em infra-estrutura;
- Estímulo ao crédito e ao financiamento;
- Melhoria do ambiente de investimento, marcos regulatórios nas questões ambientais;
- Desoneração e aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional;
- Ajustes fiscais a longo prazo.

Recursos Investidos

De acordo com os dados do Governo Federal¹⁶, como medidas para estímulo ao crédito, foram ampliados em R\$ 7,0 bilhões os limites de crédito ao setor público (estados e municípios) para execução de financiamentos ao setor de saneamento (R\$ 6 bilhões) e habitação (R\$ 1 bilhão). Também foi reduzida a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP de 9,75% a.a., em dezembro de 2005, para 6,5% a.a., em janeiro de 2007.

Visando à desoneração tributária, foram tomadas medidas como a redução do prazo para recuperação dos créditos do PIS e COFINS em empresas que fazem edificação ou adquirem uma edificação nova; a suspensão da cobrança de PIS e COFINS para novos projetos na área de infra-estrutura; e a isenção de Imposto de Renda os Fundos de Investimento em Infra-Estrutura.

16 Dados obtidos nos sítios: http://www.painelurbanocaixa.com.br/br/cont_not.aspx?id=5, acesso em 12/12/2007; e <http://www.brasil.gov.br/pac>, acesso em 21/01/2008.

Já, os investimentos em infra-estrutura foram subdivididos em três áreas estratégicas:

- Energética, englobando os setores de geração e transmissão de energia elétrica petróleo, combustíveis renováveis e gás natural;
- Social e urbana, com os setores de habitação, saneamento, metrô, recursos hídricos e o Programa Luz para Todos;
- Logística, abrangendo os setores rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroportuário.

Os investimentos previstos pelo governo em infra-estrutura, no período de 2007-2010, são de R\$ 503,9 bilhões. A distribuição por região e por área de investimento segue a tabela 22.

Tabela 22. Investimentos previstos para o PAC, no período de 2007 a 2010

REGIÃO	Valores em bilhões de Reais			
	Logística	Energia	Social e Urbana	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Inter-regional	28,4	101,7	50,4	180,5
TOTAL	58,3	274,8	170,8	503,9

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.

Dentro da área de infra-estrutura social e urbana, os maiores investimentos concentram-se nos setores de habitação e saneamento, considerados por este programa setores essenciais no potencial econômico e social. Através destes investimentos, são previstas obras que devem melhorar a qualidade de vida da população de menor renda; e o setor da construção civil deve ter forte mobilização, provocando impactos positivos na geração de emprego e renda.

Dentre as ações previstas para saneamento, temos a busca da universalização do atendimento com abastecimento de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo e drenagem. Para fazer frente ao déficit de cobertura de esgoto, o PAC prevê a aplicação de R\$ 40 bilhões, contando com recursos do Orçamento Geral da União - R\$ 12 bilhões, do FGTS e FAT - R\$ 20 bilhões, e das contrapartidas dos estados e municípios - R\$ 8 bilhões.

Já, os investimentos previstos em habitação, para o período de 2007/2010 totalizam R\$ 106,3 bilhões - a maior parcela do total de R\$ 170,8 bilhões de infra-estrutura social e urbana. A meta é beneficiar 4 milhões de famílias e contará com as seguintes fontes de recursos:

- Orçamento Geral da União - R\$ 10,1 bilhões;
- Financiamento com recursos do FGTS, FAR, FDS e FAT - R\$ 36,5 bilhões;
- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - R\$ 42,0 bilhões; e
- Contrapartidas de municípios, estados e pessoas físicas - R\$ 17,7 bilhões.

Do total de investimentos de habitação, R\$ 55,9 bilhões - que representam cerca de 55%, devem ser destinados a famílias com renda de até cinco salários mínimos. Para estas famílias, foram definidos três eixos de atuação: construção de novas moradias, melhorias e reformas em moradias e urbanização de favelas. Destacam-se os recursos expressivos destinados à urbanização de favelas, que alcançam R\$ 11,6 bilhões. O foco na população moradora em favelas, especialmente nas regiões metropolitanas, foi colocado como um dos principais desafios para a implementação da Política Nacional de Habitação.

Assim, foram definidos os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social. Aproximadamente R\$ 11 bilhões devem ser investidos através do PPI e R\$ 4 bilhões serão desembolsados por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) até 2010, também em programas de habitação de interesse social e urbanização de assentamentos precários.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos recursos de habitação por região, previstos para 2007-2010, evidenciando a maior porcentagem de investimentos nas áreas com maior déficit habitacional e com maior concentração de assentamentos precários.

Tabela 23. Investimentos em habitação previstos para o PAC, no período de 2007 a 2010

	Investimento - Valores em bilhões de Reais			Famílias Atendidas
	Moradias	Urbanização de favelas	Total	
Norte	3,8	1,1	4,9	313.000
Nordeste	12,7	3,5	16,2	1.070.000
Sudeste	19,1	4,8	23,9	1.785.000
Sul	5,3	1,3	6,6	484.000
Centro-Oeste	3,4	0,9	4,3	308.000
TOTAL	44,3	11,6	55,9	3.960.000

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.

Como o PAC está em fase inicial de implantação, não é possível ainda analisar o seu impacto. Entretanto, o programa pode ser considerado indutor de transformação das cidades, uma vez que grande parte dos investimentos será destinada para a população de mais baixa renda e residente em condições mais precárias.

3.6.1. PPI - PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INVESTIMENTOS – INTERVENÇÕES EM FAVELAS

A ação denominada “Projetos Prioritários de Investimentos – Intervenções em Favelas” foi criada em 2007, como parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento, inserida nas medidas de “Investimentos em infra-estrutura”, dentro da área estratégica “Social e Urbana”. Os recursos desta ação são geridos pelo Ministério das Cidades e operacionalizados pela Caixa Econômica Federal. São firmados contratos entre a Caixa e os municípios ou estados participantes do PPI, para repasse dos recursos do Orçamento Geral da União.

O objetivo dos PPI – Intervenções em favelas, de acordo com SNH e SNSA, MCidades (2007a, p. 3), é de:

(...) implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

A seleção das propostas para integrar os Projetos Prioritários foi realizada pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades. Conforme registrado no Manual de Instruções do PPI (SNH e SNSA, MCidades, 2007a, p. 14-15), foi considerada a convergência com os objetivos do PAC, além de critérios territoriais e específicos das propostas. O mapa 5 apresenta os municípios selecionados para atendimento, a partir dos critérios territoriais.

Já, os critérios específicos das propostas de intervenção estabelecidos para seleção foram:

- a) projetos de grande porte, que envolvem investimentos superiores a R\$ 10 milhões;
- b) articulação e integração no território, cuja área de abrangência e execução envolvam mais de um agente institucional - estado e município, mais de um município;
- c) mitigação de danos ao meio ambiente, causados por assentamentos irregulares em áreas de mananciais, de preservação ambiental, de preservação permanente;
- d) eliminação de gargalos na infra-estrutura logística do país, tais como aquelas que impedem ou prejudicam o funcionamento de

- rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água tratada e esgoto;
- e) mitigação de impacto decorrente de grandes instalações de infra-estrutura nacional, que polarizam e dinamizam atividades socioeconômicas na área de influência do empreendimento;
- f) aproveitamento do patrimônio da União; e
- g) complementação de obras já iniciadas.

Mapa 5. Unidades federativas do Brasil com destaque para os municípios definidos para atendimento pelo PPI, de acordo com os critérios territoriais estabelecidos

Fonte: CARVALHO, 2008.

Vale ressaltar que a seleção foi feita com base na apresentação de Fichas Resumo das propostas pelos municípios e estados interessados. Porém, após a seleção, os proponentes são responsáveis pela entrega de toda documentação necessária para implantação da proposta, incluindo projetos, documentos institucionais do órgão e documentos jurídicos relativos à área de intervenção.

De acordo com o Manual de Instruções do PPI (SNH e SNSA, MCidades, 2007a), as intervenções em favelas foram subdivididas em duas ações para enquadramento das propostas:

- Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil habitantes;
- Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários.

No entanto, apesar desta divisão, a Orientação Operacional nº 01/2007 do Ministério das Cidades esclarece que as diretrizes, critérios e parâmetros das duas ações são idênticos. A única distinção está na exigência, no âmbito da ação de Apoio à Urbanização de assentamentos precários, que no mínimo 30% do investimento seja destinado aos itens de: regularização fundiária, recuperação ou melhoria de unidades habitacionais, aquisição ou edificação de unidades habitacionais, ou instalações hidráulico-sanitárias (SNH e SNSA, MCidades, 2007b).

Diretrizes

As diretrizes para os projetos de intervenções em favelas são muito semelhantes com as da ação de “Melhoria das Condições de Habitabilidade”, inserida no programa de “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”. Assim como estabelecido para esta ação desde 2007, o PPI também exige o atendimento a todas as necessidades básicas diagnosticadas na área. Assim, ao final da intervenção, a comunidade deve contar minimamente com serviços de água, esgoto, energia elétrica, unidades habitacionais que incluam módulos hidráulicos, riscos ambientais controlados ou mitigados, o assentamento deve estar regularizado do ponto de vista jurídico-fundiário, e com direitos de uso de propriedade dos terrenos em favor das famílias moradoras.

Também devem ser adotadas medidas de desadensamento com re-ordenamento da ocupação, e de adequação do sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais. As propostas de intervenção devem adotar medidas efetivas para a estabilização da expansão da ocupação da área; e para melhor relação da área de intervenção com o tecido urbano em que se insere.

Conforme definido pelo Manual de Instruções do PPI (SNH e SNSA, MCidades, 2007a, p. 8-12), o programa prevê o investimento nos seguintes itens:

- Projetos;
- Serviços preliminares;
- Terraplanagem;
- Terreno;
- Regularização fundiária
- Aquisição ou edificação de unidade habitacional;
- Recuperação ou melhorias de unidades habitacionais;
- Instalações hidráulico-sanitárias;
- Indenização de benfeitorias;
- Alojamento provisório/ despesas com aluguel;
- Abastecimento de água;
- Pavimentação e obras viárias;
- Ligações domiciliares de energia elétrica/iluminação pública;
- Esgotamento sanitário;
- Drenagem pluvial;
- Proteção, contenção e estabilização do solo;

- Recuperação ambiental;
- Resíduos sólidos;
- Equipamentos comunitários;
- Trabalho social: realização das ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda, destinadas à população diretamente beneficiada;
- Mão-de-obra das famílias beneficiadas;
- Assistência técnica.

Da mesma forma como na Ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade, o valor de repasse é limitado pelo manual do programa, de acordo com a quantidade de famílias atendidas e o tipo de intervenção. Para o PPI, são utilizados os mesmos valores limite desta ação, definidos a partir de 2007.

Recursos Investidos

O grande diferencial deste programa em relação aos anteriores refere-se ao volume de recursos investidos. Mesmo considerando apenas os valores do primeiro ano de atuação do programa, a tabela 24 registra que o PPI teve mais recursos destinados a intervenções em favelas em 2007 do que todos os outros programas citados neste trabalho somados, ao longo dos seus períodos de existência. A abrangência do PPI também envolveu todas as unidades federativas do país. A tabela 24 computa os valores dos contratos nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, uma vez que ambas as modalidades destinam-se a intervenções em áreas precárias, como as favelas.

Na RMSP, o volume de recursos investidos através do PPI – Intervenções em favelas também é muito superior do que o dos programas citados anteriormente, chegando ao total de valor de investimento de mais de 2,5 trilhões de reais apenas com as contratações realizadas no primeiro ano do programa (ver tabelas 25 e 26). O alcance do programa, no ano de 2007, atingiu 13 do total de 39 municípios da RMSP. Este alcance foi inferior ao atingido pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos precários no período de 2004 a 2007. No entanto, uma explicação para isso seria que o PPI, por ter altos valores de investimento por intervenção, priorizou os municípios com registro de maior precariedade habitacional.

Merecem destaque também as contratações pelo programa feitas com o Governo do Estado de São Paulo, através da CDHU, para intervenções nos municípios. Conforme demonstrado na tabela 26, o Governo do Estado destinou altos valores de contrapartida para viabilizar intervenções em que obteve recursos do Governo Federal.

Tabela 24. Valores totais de investimento dos contratos do programa PPI – Intervenções em favelas, nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, firmados no ano de 2007, no Brasil

REGIÕES	UF	2007
Centro-Oeste	GO	R\$ 225.420.253,28
	MT	R\$ 60.731.655,96
	MS	R\$ 171.597.217,58
	DF	R\$ 127.081.017,62
Norte	AC	R\$ 103.676.731,00
	AM	R\$ 106.308.894,00
	RR	R\$ 37.242.266,17
	RO	R\$ 95.287.440,00
	PA	R\$ 466.825.091,89
	AP	R\$ 58.669.587,38
	TO	R\$ 68.634.027,92
Nordeste	MA	R\$ 423.721.004,27
	PI	R\$ 87.826.270,55
	CE	R\$ 396.083.967,57
	RN	R\$ 86.225.006,21
	PB	R\$ 135.874.389,00
	PE	R\$ 784.693.540,64
	AL	R\$ 155.000.000,00
	SE	R\$ 79.111.653,93
	BA	R\$ 478.550.573,23
Sudeste	MG	R\$ 864.802.412,13
	ES	R\$ 187.311.461,20
	RJ	R\$ 1.841.729.574,47
	SP	R\$ 3.776.616.686,67
Sul	PR	R\$ 327.465.210,31
	SC	R\$ 101.178.685,79
	RS	R\$ 314.042.161,19
TOTAIS EM REAIS		R\$ 11.561.706.779,96
TOTAIS EM DÓLARES		\$5.929.080.399,98

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

Tabela 25. Contratos do programa PPI – Intervenções em favelas, nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, firmados com Governos Municipais no ano de 2007, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Repasse	Contrapartida	Total
2007	Carapicuíba	R\$ 30.668.000,00	R\$ 5.412.000,00	R\$ 36.080.000,00
	Diadema	R\$ 30.914.773,20	R\$ 3.434.975,00	R\$ 34.349.748,20
		R\$ 20.472.234,00	R\$ 4.997.321,37	R\$ 25.469.555,37
	Embu	R\$ 11.959.500,00	R\$ 2.110.500,00	R\$ 14.070.000,00
		R\$ 34.000.000,00	R\$ 6.050.489,05	R\$ 40.050.489,05
	Ferraz de Vasconcelos	R\$ 25.500.000,00	R\$ 4.500.000,00	R\$ 30.000.000,00
	Guarulhos	R\$ 11.464.686,00	R\$ 3.775.077,83	R\$ 15.239.763,83
		R\$ 60.935.287,64	R\$ 22.913.012,86	R\$ 83.848.300,50
		R\$ 29.888.928,03	R\$ 5.274.517,00	R\$ 35.163.445,03
		R\$ 30.192.000,00	R\$ 13.715.578,28	R\$ 43.907.578,28
	Itapeverica da Serra	R\$ 44.100.000,00	R\$ 4.900.000,00	R\$ 49.000.000,00
	Itapevi	R\$ 11.088.655,00	R\$ 2.772.164,00	R\$ 13.860.819,00
		R\$ 3.920.130,00	R\$ 980.035,09	R\$ 4.900.165,09
	Mogi das Cruzes	R\$ 16.316.809,95	R\$ 2.879.437,00	R\$ 19.196.246,95
	Osasco	R\$ 19.380.000,00	R\$ 4.171.529,74	R\$ 23.551.529,74
		R\$ 45.447.800,00	R\$ 12.452.665,72	R\$ 57.900.465,72
		R\$ 18.700.000,00	R\$ 9.526.531,49	R\$ 28.226.531,49
	Santo André	R\$ 25.110.500,00	R\$ 6.277.625,00	R\$ 31.388.125,00
		R\$ 34.690.494,24	R\$ 6.121.852,00	R\$ 40.812.346,24
		R\$ 23.958.763,00	R\$ 5.121.017,00	R\$ 29.079.780,00
	São Bernardo do Campo	R\$ 12.285.598,08	R\$ 3.071.399,52	R\$ 15.356.997,60
		R\$ 36.000.000,00	R\$ 7.000.000,00	R\$ 43.000.000,00
	São Paulo	R\$ 12.250.000,00	R\$ 5.295.958,27	R\$ 17.545.958,27
		R\$ 19.250.000,00	R\$ 8.250.000,00	R\$ 27.500.000,00
		R\$ 13.898.409,68	R\$ 5.956.461,00	R\$ 19.854.870,68
		R\$ 49.620.867,09	R\$ 21.266.086,00	R\$ 70.886.953,09
		R\$ 17.878.911,17	R\$ 7.662.391,00	R\$ 25.541.302,17
		R\$ 110.536.000,00	R\$ 90.944.000,00	R\$ 201.480.000,00
		R\$ 55.000.000,00	R\$ 59.511.029,45	R\$ 114.511.029,45
		R\$ 60.000.000,00	R\$ 112.900.000,00	R\$ 172.900.000,00
	Taboão da Serra	R\$ 5.112.348,22	R\$ 1.128.067,52	R\$ 6.240.415,74
		R\$ 29.750.000,00	R\$ 5.250.000,00	R\$ 35.000.000,00
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 950.290.695,30	R\$ 455.621.721,19	R\$ 1.405.912.416,49
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$487.328.561,69	\$233.652.164,71	\$720.980.726,41

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurnb/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

Tabela 26. Contratos do programa PPI – Intervenções em favelas, nas modalidades de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários e Urbanização de Assentamentos Precários, firmados com o Governo Estadual de São Paulo no ano de 2007, na RMSP

ANO	MUNICÍPIOS	Repasse	Contrapartida	Total
2007	Guarulhos (Gov. Estado)	R\$ 20.000.000,00	R\$ 45.306.335,00	R\$ 65.306.335,00
	Santo André (Gov. Estado)	R\$ 11.000.000,00	R\$ 8.500.000,00	R\$ 19.500.000,00
		R\$ 19.000.000,00	R\$ 16.950.000,00	R\$ 35.950.000,00
	São Paulo (Gov. Estado)	R\$ 40.000.000,00	R\$ 30.603.786,60	R\$ 70.603.786,60
		R\$ 40.000.000,00	R\$ 40.000.000,00	R\$ 80.000.000,00
		R\$ 26.600.000,00	R\$ 66.823.772,72	R\$ 93.423.772,72
		R\$ 13.000.000,00	R\$ 34.800.000,00	R\$ 47.800.000,00
		R\$ 250.000.000,00	R\$ 618.704.916,77	R\$ 868.704.916,77
	TOTAIS DO ANO EM REAIS	R\$ 419.600.000,00	R\$ 861.688.811,09	R\$ 1.281.288.811,09
	TOTAIS DO ANO EM DÓLARES	\$215.179.487,18	\$441.891.697,99	\$657.071.185,17

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em:
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

Intervenções realizadas

Como o PAC foi criado em 2007, a maior parte das propostas ainda está em fase de obras. Ainda assim, podemos observar pela seleção das áreas para intervenção pelos PPI que as propostas são bastante abrangentes e podem provocar um impacto significativo na melhoria da qualidade de vida da população residente.

Considerando que o programa permite tanto a permanência da população na área ocupada, como a realocação para outra área, as propostas também podem apresentar soluções bem diversificadas.

Imagem 4. Montagem com fotos de áreas selecionadas para intervenção pelo PPI, sendo, a partir de cima, à esquerda, em sentido horário: Abençoada por Deus (Recife), Cidade Satélite Industrial (Guarulhos), Prainha (Guarujá), Dique Vila Gilda (Santos) e Baixa da Soronha (Salvador)

Fonte: Ministério das Cidades

Imagem 5. Projeto sobre foto aérea da favela da Rocinha, com destaque para as intervenções

Fonte: Secretaria da Habitação do Governo do Estado do Rio de Janeiro

3.7. AUMENTO DOS INVESTIMENTOS FEDERAIS

Após um período de crítica e intensa pressão dos governos municipais devido aos baixos investimentos federais em intervenções em favelas, pode-se constatar uma reversão deste quadro. A institucionalização, no âmbito do Governo Federal, de programas de urbanização de favelas com enfoque mais abrangente é acompanhada, a partir de 2003, de um grande aumento de recursos federais disponibilizados para estes programas.

Para a análise da evolução dos investimentos federais nos últimos anos em programas habitacionais voltados à intervenção em favelas, foram registrados os valores destinados pelo Governo Federal nos programas apresentados aos municípios da RMSP.

A tabela 27 registra os valores destinados pelo Governo Federal em contratos realizados no período de 1996 a 2007. É importante observar que estes números não correspondem ao total investido nestes municípios através dos programas elencados. Somam-se a estes investimentos, os valores de contrapartida obrigatória que os governos municipais tiveram que arcar de acordo com os projetos e as regras específicas dos programas habitacionais. Em diversos casos, o valor destinado pelo Governo Federal não é suficiente para realizar todas as intervenções necessárias, e o município ou o estado pode desembolsar também uma contrapartida adicional, além da mínima exigida pelos programas.

Também é importante ressaltar que os valores registrados não foram efetivamente desembolsados no período em questão. Estes valores referem-se ao ano de sua contratação com os municípios; porém, o desembolso ocorre de forma gradativa, de acordo com o decorrer das obras e ações realizadas, podendo se estender por um período extenso, considerando a morosidade de algumas intervenções.

Ainda assim, podemos verificar que os programas mais recentes tiveram valores de recursos federais contratados com os municípios muito superiores do que os programas mais antigos. O programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, desenvolvido em 2003, foi o que registrou atuação no maior número de municípios, atingindo 14 do total de 20 municípios selecionados. Da mesma forma, seu valor de contratação também foi superior do que todos os programas anteriores, caracterizando um claro aumento de investimentos federais em programas voltados à intervenção em favelas.

Já, o programa denominado “Projetos Prioritários de Investimento – Intervenção em Favelas”, desenvolvido em 2007, como parte integrante do PAC, totaliza, em apenas um ano de atuação, um volume de investimentos federais voltados exclusivamente à atuação em favelas superior ao de todos os outros programas somados.

A tabela 29 registra os investimentos dos programas selecionados de acordo com o ano de sua contratação com os municípios. É possível perceber um aumento considerável de recursos contratos a partir de 2003. No entanto, em 2007, ano de criação do PPI – Favelas, o valor de investimentos cresce de forma vertiginosa, concentrando 74,74% do total do período.

Os municípios considerados pioneiros na intervenção em favelas são também os primeiros a conseguirem obter recursos federais para tal atuação. A tabela permite observar que, logo após o município de São Paulo, a região sudeste da RMSP, com destaque para o município de Santo André, é a que concentra os primeiros investimentos realizados e o maior valor de recursos obtidos no período. Esta região é seguida pela região nordeste, que é representada apenas pelo município de Guarulhos.

Seguindo também os registros de aumento de número de favelas e do aumento da atuação dos governos municipais nesta área, a região Sudoeste teve um expressivo incremento do valor de recursos investidos pelo Governo Federal, no período em questão.

Tabela 27. Valores totais de investimento dos contratos de programas nas modalidades voltadas à intervenção em favelas, firmados com os Governos Municipais, Estaduais, Distrito Federal ou concessionárias, no período de 1995 a 2007, no Brasil

REGIÕES	UF	PROSANEAR 1996-2007	PAT-Prosanear 2001-2007	Pró-Moradia 1995-2007	Habitat Brasil 1996-2002	Morar Melhor 2000-2004	UAP 2004-2007	PPI Favelas 2007	TOTAIS POR UF
Centro-Oeste	GO	-	-	R\$ 7.878.603,72	R\$ 51.284.904,81	R\$ 31.088.227,29	R\$ 70.296.652,61	R\$ 225.420.253,28	R\$ 385.967.641,71
	MT	-	R\$ 4.061.358,24	-	R\$ 10.747.844,19	R\$ 34.117.568,16	R\$ 37.689.455,14	R\$ 60.731.655,96	R\$ 147.347.881,69
	MS	-	R\$ 900.000,00	R\$ 225.629,00	R\$ 12.086.959,09	R\$ 12.504.716,92	R\$ 22.689.751,01	R\$ 171.597.217,58	R\$ 220.004.273,60
	DF	R\$ 1.802.662,66	R\$ 8.504.526,32	R\$ 198.240.439,90	R\$ 10.927.846,27	R\$ 4.502.588,56	R\$ 140.552,44	R\$ 127.081.017,62	R\$ 351.199.633,77
	AC	-	-	-	R\$ 10.047.657,63	R\$ 8.444.008,99	R\$ 11.994.823,14	R\$ 103.676.731,00	R\$ 134.163.220,62
	AM	-	-	-	R\$ 3.047.550,99	R\$ 546.817,68	R\$ 80.166.357,95	R\$ 106.308.894,00	R\$ 190.069.620,76
Norte	RR	-	-	-	R\$ 12.661.672,16	R\$ 7.232.549,27	R\$ 34.284.337,09	R\$ 37.242.266,17	R\$ 91.420.824,69
	RO	-	-	-	R\$ 1.416.474,40	R\$ 1.206.896,46	R\$ 37.540.671,38	R\$ 95.287.440,00	R\$ 135.451.482,24
	PA	-	-	R\$ 20.922.864,58	R\$ 36.157.946,22	R\$ 14.859.630,87	R\$ 86.947.791,81	R\$ 466.825.091,89	R\$ 625.713.325,37
	AP	-	-	R\$ 0,00	R\$ 2.879.186,58	R\$ 517.036,00	R\$ 16.451.386,11	R\$ 58.669.587,38	R\$ 78.517.196,07
	TO	-	-	R\$ 27.241.163,32	R\$ 16.052.796,09	R\$ 28.561.164,83	R\$ 22.631.929,74	R\$ 68.634.027,92	R\$ 163.121.081,90
	MA	-	R\$ 2.219.976,77	R\$ 2.567.350,27	R\$ 27.531.544,16	R\$ 11.666.840,11	R\$ 58.571.926,73	R\$ 423.721.004,27	R\$ 526.278.642,31
Nordeste	PI	-	R\$ 4.313.508,92	-	R\$ 29.266.691,47	R\$ 19.252.416,46	R\$ 31.390.170,35	R\$ 87.826.270,55	R\$ 172.049.057,75
	CE	R\$ 1.894.462,84	-	R\$ 60.943.264,06	R\$ 47.600.784,30	R\$ 28.957.538,34	R\$ 97.500.466,23	R\$ 396.083.967,57	R\$ 632.980.483,34
	RN	-	R\$ 1.820.000,00	R\$ 67.791.427,77	R\$ 19.758.791,53	R\$ 2.724.390,73	R\$ 27.310.325,43	R\$ 86.225.006,21	R\$ 205.629.941,67
	PB	-	-	-	R\$ 34.328.893,30	R\$ 17.679.500,13	R\$ 48.056.514,69	R\$ 135.874.389,00	R\$ 235.939.297,12
	PE	R\$ 120.882.519,39	R\$ 11.665.976,96	-	R\$ 30.163.156,33	R\$ 8.747.521,22	R\$ 124.496.666,48	R\$ 784.693.540,64	R\$ 1.080.649.381,02
	AL	-	-	-	R\$ 45.075.711,58	R\$ 30.339.543,78	R\$ 69.106.139,37	R\$ 155.000.000,00	R\$ 299.521.394,73
Sudeste	SE	-	-	R\$ 20.400.000,00	R\$ 15.019.794,74	R\$ 28.617.083,53	R\$ 50.087.291,43	R\$ 79.111.653,93	R\$ 193.235.823,63
	BA	R\$ 57.492.076,71	R\$ 8.260.015,99	R\$ 172.662.566,60	R\$ 78.664.060,97	R\$ 45.266.385,20	R\$ 115.310.723,20	R\$ 478.550.573,23	R\$ 956.206.401,90
	MG	R\$ 211.418.215,55	R\$ 5.817.569,57	R\$ 133.391.816,50	R\$ 53.044.126,22	R\$ 31.099.744,07	R\$ 126.117.413,83	R\$ 864.802.412,13	R\$ 1.425.691.297,87
	ES	-	R\$ 2.838.067,20	R\$ 43.244.566,53	R\$ 35.814.200,76	R\$ 12.286.501,64	R\$ 17.435.037,44	R\$ 187.311.461,20	R\$ 298.929.834,77
	RJ	R\$ 6.176.288,44	R\$ 2.210.400,00	R\$ 219.022.444,52	R\$ 33.331.999,02	R\$ 26.670.145,32	R\$ 263.899.528,28	R\$ 1.841.729.574,47	R\$ 2.393.040.380,05
	SP	R\$ 67.892.011,42	R\$ 46.121.343,48	R\$ 36.026.062,58	R\$ 142.663.522,97	R\$ 71.911.646,69	R\$ 437.707.754,45	R\$ 3.776.616.686,67	R\$ 4.578.939.028,26
Sul	PR	-	-	R\$ 36.926.901,52	R\$ 17.866.881,04	R\$ 16.733.239,25	R\$ 42.588.699,63	R\$ 327.465.210,31	R\$ 441.580.931,75
	SC	R\$ 7.044.897,38	R\$ 2.657.402,23	R\$ 9.992.548,85	R\$ 49.029.639,11	R\$ 3.117.486,80	R\$ 30.773.538,10	R\$ 101.178.685,79	R\$ 203.794.198,26
	RS	-	-	R\$ 2.810.265,88	R\$ 21.494.649,03	R\$ 17.571.062,68	R\$ 82.094.729,44	R\$ 314.042.161,19	R\$ 438.012.868,22
TOTAIS EM REAIS		R\$ 474.603.134,39	R\$ 101.390.145,68	R\$ 1.060.287.915,60	R\$ 847.965.284,96	R\$ 516.222.250,98	R\$ 2.043.279.633,50	R\$ 11.561.706.779,96	R\$ 16.605.455.145,07
TOTAIS EM DÓLARES		\$244.651.010,56	\$35.760.861,72	\$534.492.841,42	\$613.710.669,36	\$228.837.453,75	\$970.075.963,24	\$5.929.080.399,98	\$8.556.609.200,03

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurnb/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/pte_i_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008

Tabela 28. Valores de repasse/ financiamento do Governo Federal em programas voltados à intervenção em favelas, contratados com os Governos Municipais, Estaduais ou concessionárias, na RMSP, no período de 1996 a 2007

REGIÕES	MUNICÍPIOS	PROSANEAR	PAT-Prosanear	Pró-Moradia	Habitat Brasil	Morar Melhor	UAP	PPI Favelas	TOTAIS POR MUNICÍPIO
Centro	São Paulo	18.784.098,57	6.430.634,21	-	-	19.703.000,00	45.986.460,00	708.034.187,94	798.938.380,72
	Osasco	-	-	-	-	-	10.514.690,00	83.527.800,00	94.042.490,00
	Carapicuíba	3.836.053,08	-	-	-	-	-	30.668.000,00	34.504.053,08
Noroeste	Barueri	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cajamar	-	-	-	-	-	-	-	-
	Santana de Parnaíba	-	-	-	-	-	-	-	-
Oeste	Pirapora de Bom Jesus	-	-	-	-	-	-	-	-
	Colita	-	-	-	-	-	-	-	-
	Vandem Grande Paulista	-	-	-	-	-	-	-	-
	Itapevi	801.097,70	-	-	70.000,00	600.000,00	13.035.127,50	15.008.785,00	29.515.010,20
	Jandira	1.193.840,46	-	-	530.609,00	-	97.500,00	-	1.821.949,46
	Tauboão da Serra	R\$ 2.170.619,10	R\$ 883.142,11	R\$ 9.149.297,62	R\$ 7.677.649,36	-	R\$ 2.852.908,50	R\$ 34.862.348,22	R\$ 57.595.964,91
Sudoeste	Itapeçerica da Serra	-	-	-	R\$ 9.132.177,08	-	R\$ 6.610.500,00	R\$ 44.100.000,00	R\$ 59.842.677,08
	Embu	-	-	R\$ 18.989.165,50	R\$ 744.022,00	-	R\$ 12.496.750,00	R\$ 45.959.500,00	R\$ 78.191.437,50
	Embu-Guaçu	-	-	-	R\$ 935.925,00	-	-	-	R\$ 935.925,00
	Juquitiba	-	-	-	R\$ 156.241,00	-	-	-	R\$ 156.241,00
	São Lourenço da Serra	-	-	-	R\$ 147.100,00	-	-	-	R\$ 147.100,00
	Santo André	R\$ 5.190.372,00	R\$ 1.329.960,72	-	R\$ 16.958.741,52	R\$ 1.000.000,00	R\$ 9.359.125,00	R\$ 113.759.757,24	R\$ 147.597.956,48
Sudeste	São Bernardo do Campo	R\$ 854.648,97	R\$ 965.553,00	-	R\$ 7.186.665,78	R\$ 5.208.178,50	R\$ 9.847.500,00	R\$ 48.285.598,08	R\$ 72.348.144,33
	São Caetano do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mauá	-	R\$ 1.779.921,44	-	-	R\$ 1.700.000,00	R\$ 295.000,00	-	R\$ 3.774.921,44
	Diadema	-	-	-	-	R\$ 1.720.000,00	R\$ 2.367.300,00	R\$ 51.387.007,20	R\$ 55.474.307,20
	Ribeirão Pires	-	-	-	-	R\$ 240.000,00	R\$ 1.000.000,00	-	R\$ 1.240.000,00
	Rio Grande da Serra	-	-	-	-	-	-	-	-
Leste	Mogi das Cruzes	-	R\$ 1.189.250,00	-	-	-	-	R\$ 16.316.809,95	R\$ 17.506.059,95
	Suzano	-	-	-	-	R\$ 150.000,00	R\$ 1.774.500,00	-	R\$ 1.924.500,00
	Poá	-	-	-	-	-	-	-	-
	Itaquaquecetuba	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ferraz de Vasconcelos	-	-	-	-	-	R\$ 5.460.000,00	R\$ 25.500.000,00	R\$ 30.960.000,00
	Guararema	-	-	-	-	-	-	-	-
	Salesópolis	-	-	-	-	-	-	-	-
	Britânia-Mirim	-	-	-	-	-	-	-	-
	Guarulhos	R\$ 2.699.786,20	R\$ 10.811.220,00	-	-	R\$ 2.208.178,50	R\$ 9.333.250,00	R\$ 152.480.901,67	R\$ 177.533.336,37
Nordeste	Arujá	-	-	-	-	-	-	-	-
	Santa Isabel	-	-	-	-	-	-	-	-
	Franco da Rocha	-	-	-	-	R\$ 75.000,00	-	-	R\$ 75.000,00
Norte	Mariporã	-	-	-	-	-	R\$ 4.500.000,00	-	R\$ 4.500.000,00
	Caleiras	-	-	-	-	-	-	-	-
	Francisco Morato	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAIS POR PROGRAMA EM REAIS		R\$ 35.530.516,08	R\$ 23.389.681,48	R\$ 28.138.463,12	R\$ 43.539.130,74	R\$ 32.604.357,00	R\$ 135.532.611,00	R\$ 1.369.890.695,30	R\$ 1.668.625.454,72
TOTAIS POR PROGRAMA EM DÓLARES		\$28.221.898,54	\$8.573.677,86	\$13.954.299,77	\$27.954.481,34	\$11.887.527,18	\$59.133.009,55	\$702.508.048,87	\$852.232.943,11

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siubn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp. Acesso em Novembro de 2008.

Tabela 29. Valores de repasse/ financiamento do Governo Federal em programas voltados à intervenção em favelas, por ano de contratação dos recursos com os Governos Municipais, Estaduais ou concessionárias, na RMSP, no período de 1996 a 2007

REGIÕES	MUNICÍPIOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Centro	São Paulo	-	R\$ 8.817.304,88	R\$ 9.966.793,69	-	-	-	-	R\$ 26.133.634,21	R\$ 25.100.000,00	R\$ 741.000,00	R\$ 19.909.500,00	R\$ 708.270.147,94
	Osasco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 352.950,00	R\$ 9.808.500,00	R\$ 83.881.040,00
	Carapicuíba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 30.688.000,00
Nordeste	Barueri	-	-	R\$ 3.836.053,08	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Calamar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Santana de Parnaíba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pirapora de Bom Jesus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Colina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oeste	Vandem Grande Paulista	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Itapevi	R\$ 70.000,00	-	R\$ 801.097,70	-	-	-	R\$ 600.000,00	-	-	-	R\$ 7.441.200,00	R\$ 20.602.712,50
Sudoeste	Jandira	-	-	R\$ 1.724.449,46	-	-	-	-	-	-	R\$ 97.500,00	-	-
	Taubaté da Serra	-	-	R\$ 2.170.619,10	-	-	R\$ 8.560.791,47	-	-	-	R\$ 269.197,50	R\$ 11.733.008,62	R\$ 34.862.348,22
	Itapetereira da Serra	-	R\$ 2.818.112,00	R\$ 118.560,00	-	-	R\$ 6.195.505,08	-	-	-	R\$ 97.500,00	R\$ 6.513.000,00	R\$ 44.100.000,00
	Embu	-	R\$ 744.022,00	-	-	-	-	-	-	R\$ 4.455.000,00	-	R\$ 8.043.750,00	R\$ 64.948.669,50
	Embu-Guaçu	-	R\$ 935.925,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sudeste	Juquitiba	-	-	R\$ 156.241,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	São Lourenço da Serra	-	-	R\$ 147.100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Santo André	R\$ 9.352.524,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 220.649,00	-	R\$ 6.385.568,52	-	-	R\$ 1.329.960,72	R\$ 1.550.000,00	R\$ 121.875,00	R\$ 13.877.622,00	R\$ 113.759.757,24
	São Bernardo do Campo	-	R\$ 854.648,97	R\$ 251.120,00	-	R\$ 3.000.000,00	R\$ 9.143.724,28	R\$ 965.553,00	-	-	R\$ 97.500,00	R\$ 9.750.000,00	R\$ 48.285.598,08
	São Caetano do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Leste	Mauá	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 1.779.921,44	R\$ 1.800.000,00	R\$ 195.000,00	-	-
	Diadema	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 1.720.000,00	-	R\$ 2.367.300,00	R\$ 51.387.007,20
	Ribeirão Pires	-	-	-	-	R\$ 240.000,00	-	-	-	R\$ 1.000.000,00	-	-	-
	Rio Grande da Serra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Suzano	-	-	-	-	R\$ 150.000,00	-	-	R\$ 1.189.250,00	-	-	R\$ 1.462.500,00	R\$ 16.316.809,95
Nordeste	Poá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Itaquaquecetuba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ferraz de Vasconcelos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 5.460.000,00	R\$ 25.500.000,00
	Guararema	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Salesópolis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Norte	Biribiri-Mirim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Guarulhos	-	-	-	-	R\$ 2.208.178,50	-	-	R\$ 811.220,00	R\$ 100.000,00	R\$ 10.419.250,00	R\$ 8.814.000,00	R\$ 155.180.687,87
	Arujá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Norte	Santa Isabel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Franco da Rocha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mariporã	-	-	-	-	R\$ 75.000,00	-	-	-	-	-	-	-
	Catapiçaba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	R\$ 4.500.000,00
	Francisco Morato	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAIS POR ANO EM REAIS		R\$ 9.422.524,00	R\$ 15.170.012,85	R\$ 19.392.683,03	R\$ 0,00	R\$ 9.610.568,52	R\$ 26.348.199,33	R\$ 1.565.553,00	R\$ 31.243.986,37	R\$ 35.725.000,00	R\$ 12.703.772,50	R\$ 105.180.380,62	R\$ 1.402.262.774,50
TOTAIS POR ANO EM DÓLARES		\$9.329.231,68	\$14.046.308,19	\$16.717.830,20	\$0,00	\$5.251.676,79	\$11.164.491,24	\$534.318,43	\$10.210.453,06	\$12.192.832,76	\$5.206.464,14	\$48.470.221,48	\$719.109.115,13

Fonte: Tabulação a partir de dados da Caixa Econômica Federal, Desenvolvimento Urbano, Acompanhamento de Obras
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurnb/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp

Conjunto habitacional em Guaianazes
São Paulo
Foto: Fernando Stankuns

4. PROCEDIMENTOS E EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA INTERVENÇÕES EM FAVELAS

4. PROCEDIMENTOS E EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA INTERVENÇÕES EM FAVELAS

Além das transformações ocorridas nos programas voltados à intervenção em favelas, podem ser observadas também mudanças nos procedimentos para aprovação e regularização das intervenções. As primeiras medidas adotadas pelo Poder Público, por volta dos anos 50, com foco na urbanização de áreas ocupadas, não passavam por procedimentos de aprovação de projetos. Algumas, nem tinham a elaboração de projetos muito bem definidos, mas apenas a implementação das obras conforme as necessidades detectadas no local.

Ao analisarmos o histórico das ações realizadas em favelas, podemos perceber que grande parte destas não seguiu qualquer exigência legal, seja pela ausência de mecanismos que viabilizassem a aprovação, desconhecimento ou por falta de interesse dos órgãos competentes; dificultando assim a regularização das intervenções e até sua manutenção.

Com o detalhamento das regras específicas dos programas federais e, principalmente, com o crescente volume de recursos disponíveis, aumentaram as exigências para que os governos municipais e estaduais realizem as intervenções em favelas através de tais programas. Como parte destas exigências e como condição para a liberação dos recursos, o Governo Federal passa a solicitar a aprovação dos projetos pelos órgãos competentes, o licenciamento ambiental das intervenções que se fizerem necessárias e o compromisso de regularização fundiária em favor das famílias beneficiadas.

Estas solicitações geraram, inicialmente, um entrave para a implementação das intervenções, uma vez que, em diversos casos, não existiam mecanismos legais para sua obtenção. No entanto, com a pressão pela necessidade de atuação nas áreas ocupadas, foram instituídos novos instrumentos e marcos regulatórios, de forma a viabilizar, por exemplo, a aprovação de projetos com parâmetros diferenciados. As alterações da legislação também passam a contemplar o licenciamento ambiental de intervenções em áreas ambientalmente sensíveis, mas que já estão ocupadas e causando danos à natureza, que anteriormente só aceitavam a remoção total. Já, os instrumentos que possibilitam o fornecimento de títulos para regularidade jurídica fundiária às famílias ganham maior destaque a partir do Estatuto da Cidade.

A seguir, serão detalhadas as exigências legais e os procedimentos vigentes para obtenção da aprovação dos projetos, do licenciamento ambiental e da regularização fundiária, para intervenções em favelas. Como o estudo de caso desta dissertação insere-se na Região Metropolitana de São Paulo, foram descritos os órgãos responsáveis pela análise e aprovação de projetos, assim como pelo licenciamento ambiental, do Estado de São Paulo.

4.1. APROVAÇÃO DAS INTERVENÇÕES

4.1.1. ÂMBITO MUNICIPAL

Assim como qualquer projeto de empreendimento a ser implantado, as propostas de intervenção em favelas devem passar pela aprovação dos órgãos competentes antes de serem executadas. Esta afirmação pode parecer um contra-senso, uma vez que as favelas são definidas justamente como ocupações irregulares, que não passaram por nenhum mecanismo de aprovação ou autorização para sua implementação. Coloca-se, então, a questão de como aprovar o projeto de uma intervenção que tem como objetivo a consolidação e regularização de algo que já existe e foi executado à completa revelia da legislação pertinente.

Ao analisarmos as intervenções realizadas em favelas, podemos observar que elas são predominantemente de iniciativa do Poder Público Municipal. Mesmo nos casos em que é obtido recurso de outras fontes para a sua implantação, a proposta de intervenção, na maior parte dos casos, é de autoria ou de responsabilidade da prefeitura do município. Este fato parece ser um facilitador, uma vez que os projetos poderiam ser elaborados e aprovados no âmbito municipal. No entanto, os municípios se deparam com o problema da ausência de parâmetros legais para a aprovação de tais projetos.

Usualmente, os órgãos responsáveis pela aprovação de projetos baseiam-se na legislação municipal de uso e ocupação do solo, que define taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento para as construções, zoneamento, parâmetros de larguras mínimas de vias, e Código de Obras, quando este existir. Se tentarmos aplicar qualquer um destes parâmetros para os projetos de urbanização de favelas, não teremos sucesso. Fica claro, então, que estes projetos devem ter a adoção de parâmetros diferenciados.

Parâmetros de uso e ocupação do solo diferenciados - ZEIS

Como forma de enfrentamento deste problema e diante da luta dos moradores de assentamentos irregulares contra as remoções e a favor da regularização fundiária, as prefeituras passaram a se utilizar do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). O conceito das ZEIS permite a adoção de parâmetros diferenciados para zonas da cidade que seguem um padrão específico de ocupação do solo. Conforme apontado pelo Instituto Pólis (2005, p. 156),

O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

A primeira experiência de ZEIS ocorreu no município de Recife, em 1983, quando foi aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo, com a definição de partes da cidade como zonas especiais de interesse social. Essa lei reconheceu as características particulares dos assentamentos e propôs a promoção de sua regularização fundiária e integração à cidade. A regulamentação das ZEIS de Recife ocorreu em 1987, assim como a criação do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS). Visando impedir ações especulativas do mercado, foram definidos instrumentos como estabelecimento de dimensões mínimas dos lotes e proibição de remembramentos; o permite a conservação das características das ocupações locais e do perfil social dos moradores (MORAES, 2002).

Na Região Metropolitana de São Paulo, o município de Diadema é considerado pioneiro na criação das AEIS, implantadas a partir da aprovação do Plano Diretor de 1994. Após intensas negociações entre técnicos, vereadores e movimentos sociais, a administração municipal criou dois tipos de Áreas de Especial Interesse Social: as AEIS 1, constituídas de áreas vazias, destinadas à produção habitacional para a população de baixa renda; e as AEIS 2, constituídas por áreas ocupadas por favelas, a serem urbanizadas (BALTRUSIS, 2007).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a instituição de zonas especiais de interesse social passa a ser um instrumento legal da política urbana, para fins jurídicos e políticos. Como as ZEIS alteram o zoneamento da cidade, elas devem ser instituídas por lei municipal, aprovada pela Câmara de Vereadores, através do Plano Diretor ou de lei específica. A lei deve apresentar a delimitação dos perímetros das áreas, os critérios para o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e os instrumentos que poderão ser utilizados visando à urbanização e regularização dessas áreas.

No entanto, as ZEIS são um instrumento que pode ser utilizado para regularização urbanística de ocupações; não isentando a necessidade de regularização jurídica da situação fundiária dos terrenos ocupados, em favor das famílias residentes. No item 4.3 serão abordados os instrumentos passíveis de aplicação para regularização jurídica fundiária, que devem ser combinados às intervenções urbanísticas nas favelas.

A experiência de criação de ZEIS ou AEIS foi replicada por uma série de municípios, de forma a se estabelecer uma possibilidade legal de adoção de um plano específico de urbanização, com padrões urbanísticos próprios para os assentamentos, adequando-se às especificidades locais. Assim, torna-se possível a aprovação de projetos de urbanização de favelas, considerando novos parâmetros urbanísticos, para viabilizar a inclusão destas áreas dentro dos cadastros municipais.

Mesmo com a instituição de ZEIS, dependendo do partido adotado para as intervenções em áreas ocupadas, os projetos devem ser aprovados não apenas sob o foco da regularização,

mas dentro das categorias inicialmente criadas para empreendimentos novos: loteamento, condomínio ou conjunto habitacional. A seguir, serão abordadas estas três formas de aprovação, que devem ser feitas inicialmente pelos órgãos municipais; e, dependendo do caso, também devem passar por aprovação no âmbito estadual.

Aprovação como loteamento

No caso de projetos de intervenções em favelas que prevêem a remoção da população residente com re-parcelamento dos lotes, ou simplesmente a consolidação das vias e lotes da forma como estes foram definidos pelos moradores, a aprovação pode ser feita como a de um loteamento.

A aprovação como loteamento deve se basear na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Através dela, já há a previsão de flexibilização de regras como área mínima de 125 m² para os lotes e frente mínima de 5 metros, quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social. Esta lei será abordada novamente no tema da regularização fundiária.

Aprovação como condomínio habitacional

Conforme definido na Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 são considerados condomínios as edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos (horizontal ou vertical), construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, e constituindo-se, cada unidade, por propriedade autônoma.

Para aprovação de projetos de intervenção como condomínio habitacional, devem ser seguidas as orientações desta legislação. Uma das exigências consiste na elaboração da convenção do condomínio, que deve conter minimamente:

- a. a discriminação das partes de propriedade exclusiva, e as de condomínio, com especificações das diferentes áreas;
- b. o destino das diferentes partes;
- c. o modo de usar as coisas e serviços comuns;
- d. encargos, forma e proporção das contribuições dos condôminos para as despesas de custeio e para as extraordinárias;
- e. o modo de escolher o síndico e o conselho consultivo;
- f. as atribuições do síndico, além das legais;
- g. a definição da natureza gratuita ou remunerada de suas funções;
- h. o modo e o prazo de convocação das assembleias gerais dos condôminos;

- i. o quorum para os diversos tipos de votações;
- j. a forma de contribuição para constituição de fundo de reserva;
- k. a forma e o quorum para as alterações de convenção;
- l. a forma e o quorum para a aprovação do regimento interno, quando não incluídos na própria convenção.

As exigências determinadas para a convenção do condomínio explicitam um grande diferencial deste em relação ao loteamento e ao conjunto habitacional. No condomínio, tudo que estiver contido em seu interior é de propriedade, e conseqüente responsabilidade pela manutenção, dos condôminos. Ou seja, as ruas internas, redes de infra-estrutura e espaços de uso comum, não serão públicos, mas dos condôminos, sob a forma de fração ideal das áreas comuns do condomínio. Assim, não é possível a realização de manutenção pública dos serviços. Isso pode se tornar um problema no caso dos condomínios destinados à habitação de interesse social, pois a população residente não dispõe de recursos para arcar com a manutenção dos serviços e áreas comuns.

Aprovação como conjunto habitacional

De acordo com o disposto no item 156.1 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, Governo Estadual, 2006), o conjunto habitacional é definido como “empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor”.

Assim como nos loteamentos, nos conjuntos habitacionais, as vias e demais espaços de uso coletivo são doados para a municipalidade, que passa a ser responsável pela sua manutenção. Apenas a unidade residencial edificada, ou a área do lote e eventuais áreas destinadas ao uso exclusivo do conjunto habitacional, como áreas de circulação, são de responsabilidade dos moradores. Um projeto de urbanização de favela, que proponha a manutenção de algumas famílias nas suas moradias pré-existentes e a remoção de outras com reassentamento em unidades construídas na própria área, poderia assim ser aprovado como um loteamento, com alguns lotes condominiais – no caso de existirem edificações que não podem ser individualizadas em lotes, e áreas destinadas à implantação de conjuntos habitacionais – que contenham as unidades residenciais a serem edificadas para reassentamento.

Dessa forma, os projetos das redes de infra-estrutura que farão parte das vias e demais áreas públicas também devem ser aprovados pelos órgãos competentes, uma vez que os mesmos deverão ser incluídos nos cadastros municipais e terão sua conservação e manutenção realizadas pelo Poder Público.

Considerando as dificuldades de manutenção, as formas de aprovação como loteamento e conjunto habitacional deveriam ser as mais indicadas. Ainda assim, temos uma série de intervenções que são aprovadas como condomínio. Aparentemente, a maior vantagem da adoção do condomínio nestes casos é a não exigência de aprovação dos projetos no âmbito estadual – que é considerado mais um aspecto dificultador para a viabilização das intervenções, como veremos a seguir.

4.1.2. ÂMBITO ESTADUAL

Atendida a questão da aprovação dos projetos no âmbito municipal com o advento das ZEIS, resta a questão sobre a necessidade ou não de aprovação das intervenções em favelas também no âmbito do Governo do Estado. A Constituição Federal, através do art. 30, inciso VIII, estabelece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Já, a Constituição Estadual de São Paulo, no art. 181, parágrafo 3º, dispõe que cabe aos Municípios fixar critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Em São Paulo, a partir do Decreto Estadual nº 52.052, de 13.08.2007, fica claro que, se considerarmos que as intervenções serão objeto de um Plano de Regularização, as mesmas não devem passar pelos procedimentos usuais de aprovação, pois não se tratam de novos empreendimentos, mas de regularização de ocupações pré-existentes. Este decreto cria o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, com o objetivo de auxiliar os municípios na regularização de núcleos habitacionais. O programa permite a celebração de convênios entre os municípios interessados com a Secretaria de Habitação do Governo do Estado, para formação de um Comitê de Regularização, que irá apoiar os municípios na regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana.

No entanto, dependendo do tipo de intervenção adotada, o procedimento legal pode exigir a aprovação no âmbito estadual, como será descrito a seguir através das normas do Estado de São Paulo.

Aprovação no GRAPROHAB

No Estado de São Paulo, foi criado, a partir do Decreto nº 33.499, de 10 de julho de 1991, o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB). Vinculado à Secretaria Estadual da Habitação, o grupo objetiva centralizar a aprovação de projetos de

parcelamento do solo para fins residenciais e de núcleos habitacionais a serem implantados, por diversos órgãos da Administração Pública Estadual. De acordo com a reestruturação do GRAPROHAB, aprovada pelo decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007, os órgãos e entidades estaduais com representantes no grupo são:

- I - Secretaria da Habitação;
- II - Secretaria do Meio Ambiente;
- III - Procuradoria Geral do Estado;
- IV - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB);
- V - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP);
- VI - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA);
- VII - Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE).

Este mesmo decreto estabelece como projetos de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais urbanos a serem implantados que devem passar pela análise e deliberação do GRAPROHAB, através do art. 5º:

- I - projetos de loteamentos para fins habitacionais;
- II - projetos de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes;
- III - projetos de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;
- IV - projetos de condomínios residenciais que se enquadrem em uma das seguintes situações:
 - a) condomínios horizontais e mistos (horizontais e verticais), com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000,00 m²;
 - b) condomínios verticais, com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000,00 m², que não sejam servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;
 - c) condomínios horizontais, verticais ou mistos (horizontais e verticais) localizados em área especialmente protegidas pela legislação ambiental com área de terreno igual ou superior a 10.000,00 m².

Os projetos de urbanização de favelas que mantêm as construções existentes na própria área ocupada, mesmo que com a realocação de algumas famílias para moradias novas construídas no mesmo local, não são entendidos como novos empreendimentos, de acordo com o Decreto 52.053. Eles não se enquadram em nenhuma das categorias de projetos de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais urbanos que devem obter licença do GRAPROHAB.

Dessa forma, conclui-se que as intervenções que mantêm total ou parcialmente as famílias em suas residências originais, e a forma de ocupação existente não se adequa à legislação de uso e ocupação do solo vigente, são passíveis de regularização fundiária, cuja responsabilidade pela realização está no âmbito municipal.

Já, as intervenções que adotam a remoção total das famílias, mesmo com o posterior reassentamento na mesma área, são consideradas novos empreendimentos; e por isso, devem ser aprovadas como tais pelo município, e, caso enquadrem-se nas categorias de projeto citados pelo decreto nº 52.053, devem ser objeto da aprovação no âmbito estadual.

Portanto, se a intervenção adotada para uma área ocupada for de remoção total, com a implantação futura de um condomínio com mais de 200 unidades ou em área superior a 50.000 m², ou conjunto habitacional, ou mesmo de um loteamento, com a abertura de ruas para criação de lotes urbanizados, voltados ao reassentamento da população moradora; este novo empreendimento é enquadrado no decreto nº 52.053 e deve passar pela aprovação do GRAPROHAB. A Resolução da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) 54, de 19 de dezembro de 2007¹⁷, explicita este entendimento no seu art. 2º ao definir que “Os projetos habitacionais para moradias populares, em áreas não ocupadas, incluídas aquelas decorrentes de remoção de favelas, deverão solicitar licença do GRAPROHAB (...)”.

A relação de documentos necessária para solicitação do Certificado de Aprovação de um empreendimento no GRAPROHAB é definida pelo Manual de Orientação para Aprovação de Projetos Habitacionais (SÃO PAULO, Governo Estadual, 2008).

O decreto nº 52.053 faculta, ainda, ao interessado à solicitação de apreciação e aprovação por parte do GRAPROHAB, nos casos de projetos não enquadrados nas hipóteses colocadas. Esta possibilidade permite que o interessado submeta o seu projeto à aprovação do grupo, mesmo nos casos em que não há esta exigência. Cria-se assim a figura da dispensa de análise e aprovação. Nos casos em que o projeto é submetido, mas o grupo considera que o mesmo não se enquadra em suas categorias de análise, o mesmo pode fornecer um termo de dispensa de sua análise e aprovação.

No caso dos projetos de urbanização de favelas, é comum a dúvida quanto à necessidade ou não de aprovação no âmbito estadual, nos casos em que a proposta é de remoção de grandes áreas para reconstrução no local, mas com a manutenção de pequenas áreas da forma como foram edificadas. A obtenção do termo de dispensa citado pode ser uma prática positiva nestes casos. Porém, a dificuldade de obtenção da dispensa, mediante a necessária apresentação de uma série de cópias de diversos projetos, pode constituir-se em mais um obstáculo para a viabilização de propostas de intervenções em favelas.

17 Esta resolução será abordada novamente no item sobre Licenciamento Ambiental.

Entretanto, mesmo que a urbanização de uma forma geral não dependa de aprovação, pois será objeto de regularização, algumas das intervenções obrigatoriamente devem passar por licenciamento ambiental no âmbito estadual, como será apresentado posteriormente.

4.1.3. APROVAÇÃO DOS PROJETOS NAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Devido à abrangência das intervenções em favelas, os projetos devem ainda passar por outras instâncias de aprovação. No caso dos municípios que têm os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica operados por concessionárias, estas devem aprovar os projetos de novas redes e ligações.

Considerando que as redes executadas devem se operadas e mantidas futuramente por concessionárias, as mesmas precisam aprovar o projeto antes de sua execução, receber as redes para inclusão em seus cadastros após a conclusão das obras, e comprometer-se com sua manutenção. Em diversas intervenções realizadas, podemos verificar que não houve esta aprovação prévia, e nenhuma forma de interação com as concessionárias responsáveis pelos serviços. O resultado disto é a não incorporação dos novos trechos de rede, e a sua conseqüente deterioração por falta de manutenção.

Além do atendimento das normas brasileiras para a elaboração de projetos das redes, algumas concessionárias dispõem de normas próprias complementares. No Estado de São Paulo, a SABESP, concessionária responsável pela manutenção das redes de água e esgoto de diversos municípios, elaborou roteiros para apresentação de projetos básicos, que devem ser seguidos para aprovação dos mesmos.

4.2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Além da aprovação dos projetos de urbanização em favelas nos órgãos competentes, também começa a ser debatida a necessidade de licenciamento ambiental de algumas intervenções propostas. O tema do licenciamento ambiental ganhou força recentemente, mas foi introduzido no Brasil a partir da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Para os empreendedores, o licenciamento ambiental continua representando uma dificuldade a mais para viabilização das intervenções. No entanto, não se pode ignorar o fato que ele se transformou numa exigência legal, e que pode efetivamente ser um instrumento para mitigação dos impactos ambientais e melhoria das condições de vida da população.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 237/97, o Licenciamento Ambiental é o:

(...) procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimento e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Já, a Licença Ambiental, conforme esta mesma resolução, é definida como:

(...) ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Como o objetivo do licenciamento ambiental é impedir ou minimizar a degradação ambiental decorrente as obras ou atividades propostas, as licenças ambientais definem medidas mitigadores para a implantação dos empreendimentos. Também podem ser definidas medidas compensatórias.

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976, já definia através de seu artigo 57 quais atividades são consideradas fontes de poluição e que devem obter licença ambiental. No âmbito federal, o anexo I da resolução CONAMA 237/97 define quais atividades ou empreendimentos estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

Pode ser observado nas atuações pioneiras em favelas realizadas pelos municípios que somente as grandes intervenções foram objeto de obtenção de licença, como as canalizações de córrego. Já, as intervenções nas margens de córregos, ou em área de alta declividade, caracterizadas como APPs – Áreas de Preservação Permanente, não foram licenciadas pelos órgãos ambientais. Isto se deve ao fato que, até 2006, não existia legislação que permitisse a simples intervenção em APP. A mudança recente na legislação passa a reconhecer este problema e cria mecanismos para aprovação dos projetos.

A seguir, serão apresentados os tipos de intervenções mais comuns nos projetos envolvendo favelas que exigem licenciamento ambiental, sendo: intervenções em Áreas de Preservação Permanente (APP), intervenções em Áreas de Proteção aos Mananciais (APM), e algumas intervenções específicas dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem. Também são descritas as leis e normas pertinentes; os procedimentos para obtenção das licenças, autorizações ou outorgas de acordo com o tipo de intervenção; e os órgãos do Estado de São Paulo responsáveis pela emissão destes documentos.

4.2.1. INTERVENÇÕES EM APP

Código Florestal

A legislação vigente até 2006, no que se refere às APPs, era restrita ao Código Florestal, Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Este Código estabeleceu a definição das áreas consideradas de preservação permanente, mas não permitia qualquer intervenção nas mesmas. Para efeito desta lei, são consideradas de preservação permanente as áreas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas, situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 - 1 - de 30m (trinta metros) para os cursos de d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50m (cinquenta metros) para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50m (cinquenta metros) de largura;
 - 3 - de 100m (cem metros) para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200m (duzentos metros) de largura;
 - 4 - de 200m (duzentos metros) para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600m (seiscentos metros) de largura;
 - 5 - de 500m (quinhentos metros) para os cursos d'água que tenham largura superior a 600m (seiscentos metros) de largura;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d'água”, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50m (cinquenta metros) de largura;
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100m (cem metros) em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) qualquer que seja a vegetação.

O Código também estabelece que, no caso de áreas urbanas, devem ser observados os respectivos planos diretores e leis de uso do solo, e respeitados os princípios e limites a que se refere o próprio código. Ao analisarmos a inserção das favelas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), é fácil observar que a maior parte delas ocupa as áreas definidas como de preservação permanente pelo Código Florestal. O não reconhecimento deste fato e as restrições impostas por esta legislação inviabilizavam a aprovação das intervenções nas áreas ocupadas, assim como a sua conseqüente regularização.

Resolução CONAMA 369

Em 28 de março de 2006, foi aprovada a Resolução CONAMA nº 369, representando um grande avanço nas diretrizes normativas vigentes por possibilitar a intervenção em Área de Preservação Permanente, nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Esta resolução adota como princípio a necessidade de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo, e assegurar o bem-estar das populações humanas; mas também reconhece o direito de propriedade, com as limitações que a legislação estabelece.

Para fins desta lei, o art. 2º define como casos de utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e
- g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquícultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

Já, os casos entendidos como de interesse social, também listados no art. 2º, são:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.

Mesmo com a caracterização dos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, a intervenção ou supressão de vegetação em APP somente pode ser autorizada, de acordo com o art. 3º da resolução, quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

- I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;
- II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;
- III - averbação da Área de Reserva Legal; e
- IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana

Além dos critérios citados, a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana somente pode ser autorizada pelo órgão ambiental competente ao atender as seguintes condições, descritas no art. 9º da Resolução CONAMA 369:

- I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;
- II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

- a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;
- b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

- a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3 da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;
- b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do Poder Público;
- c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

VI - apresentação pelo Poder Público Municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

O Plano de Regularização Fundiária Sustentável passa a ser condição obrigatória para as intervenções em favelas que contemplam intervenção ou supressão de vegetação em APP. Este plano deve ser elaborado e aprovado no âmbito municipal, sendo submetido posteriormente à esfera estadual. A resolução CONAMA 369 define, também através do art. 9º, como conteúdo obrigatório do plano:

- a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;
- b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;
- c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados

com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;

d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas “a” e “c” do inciso I deste artigo;

e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;

h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e

i) realização de audiência pública.

Como o objetivo da resolução é proteger o meio ambiente e a função sócio-ambiental da propriedade, são definidas medidas de caráter mitigador e compensatório à intervenção objeto de licença. Estas medidas devem ser executadas pelo requerente como condição para a autorização da intervenção. Uma das exigências previstas é que as medidas de caráter compensatório garantam a recuperação ou recomposição da APP e ocorra na mesma sub-bacia hidrográfica, priorizando a área de influência do empreendimento ou as cabeceiras dos rios. Nestes casos, é firmado um termo de Compromisso de Recuperação Ambiental.

DEPRN

No Estado de São Paulo, o órgão responsável pela autorização de intervenções em APPs é o Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN), vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente. O DEPRN foi criado em 1986, através do Decreto Estadual 24.715/ 1986.

O município também pode responsabilizar-se pelo fornecimento de licença ambiental, desde que possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes.

No entanto, atualmente, nenhum município de Região Metropolitana de São Paulo dispõe de convênio com o Governo do Estado para efetuar o licenciamento de intervenções em APPs.

Os documentos emitidos pelo DEPRN, de acordo com o tipo de solicitação, são: autorização, Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, Termo de Responsabilidade de Preservação de área verde para lote, e Parecer Técnico Florestal. Além de fornecer autorização para intervenções em áreas especialmente protegidas, nos casos permitidos pela legislação vigente, o DEPRN também é o órgão responsável no Estado de São Paulo para emitir autorização para supressão de vegetação nativa, corte de árvores isoladas, entre outros. Para obtenção destas autorizações devem ser seguidas as determinações da Portaria DEPRN nº 51, de 30 de novembro de 2005, que prevê o procedimento simplificado e o procedimento geral para instrução dos processos.

O art. 2º da portaria prevê os casos em que pode ser adotado o procedimento simplificado para obtenção da autorização. No que tange a intervenções em favelas, a única previsão aplicável é para o caso de “obras ou intervenções para desocupação e recuperação de áreas de risco desde que solicitadas pela Prefeitura Municipal”. O procedimento simplificado, de acordo com o art. 1º da portaria, exige a apresentação dos seguintes documentos:

1. Requerimento, preenchido em 2 (duas) vias, conforme modelo oficial fornecido pelo DEPRN.
2. Comprovante do pagamento do preço da análise, conforme Anexo I do Decreto Estadual nº 47.400/02, exceto para os casos isentos, previstos no Decreto Estadual nº 48.919/04;
3. Prova dominial (atualizada em até 180 dias ou conforme prazo de validade definido pelo Cartório de Registros de Imóveis) ou prova de origem possessória;
4. Cópia do RG do Interessado e de seu Representante quando for o caso;
5. Roteiro de acesso ao local;
6. Certidão da Prefeitura Municipal, atualizada em até 180 dias, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação municipal aplicável ao uso e ocupação do solo (Conforme Resolução SMA 26/05).
7. Cópia do comprovante de quitação da multa e/ou do documento de regularização perante o DEPRN, no caso do imóvel a ser licenciado ter sido objeto de Auto de Infração Ambiental;
8. Planta planimétrica ou croqui (com escala) do imóvel, contendo a demarcação das áreas de intervenção em 3 (três) vias.
9. ART do profissional executor da planta planimétrica, sendo dispensada no caso de apresentação de croqui do imóvel.

Já, para as demais intervenções em favelas, deve ser adotado o procedimento geral, que exige a apresentação dos documentos descritos a seguir, conforme art. 3º da portaria:

1. Planta planialtimétrica do imóvel em 3 (três) vias, em escala compatível com a área do imóvel, contendo a demarcação da(s) área(s) objeto de supressão da vegetação nativa, a demarcação das árvores nativas isoladas indicadas para supressão e das espécies vegetais especialmente protegidas, das áreas especialmente protegidas (APP, Reserva Legal, Área Verde e etc), das áreas objeto de compensação/recuperação, contendo legenda que as diferenciem e compatível com o Laudo de Caracterização da Vegetação (Item 2, deste artigo), assim como a demarcação dos corpos d'água, caminhos, estradas, edificações existentes e a construir, confrontantes, coordenadas geográficas ou UTM e indicação do DATUM horizontal. Deverá ser assinada pelo proprietário e por técnico habilitado junto ao CREA;

2. Laudo de Caracterização da Vegetação objeto do pedido, contendo as seguintes informações compatíveis com aquelas demarcadas na planta planialtimétrica:

a. No caso de pedidos de supressão de vegetação nativa - Identificação do(s) tipo(s) e estágio(s) de desenvolvimento da vegetação nativa que recobre(m) a(s) área(s) objeto do pedido, conforme Resolução CONAMA nº 1, de 31/01/94, Resolução Conjunta IBAMA/SMA nº 1, de 17/94 e Resolução CONAMA nº 7/96 (para Mata Atlântica), Resolução SMA nº 55, de 13/95 (para Cerrado), ou legislação municipal, cuja cópia deverá ser anexada;

b. No caso de pedidos de supressão de árvores isoladas - Identificação das espécies (nome popular e científico) indicadas para supressão e das espécies arbóreas especialmente protegidas (espécies imunes de corte, patrimônio ambiental ou ameaçadas de extinção);

c. Medidas compensatórias para realização da obra/empreendimento;

d. Fotografias atuais, com indicação da direção da tomada das fotos na planta e/ou indicação da(s) área(s) objeto do pedido em foto aérea ou imagem de satélite.

4. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) recolhida por profissional legalmente habilitado junto ao conselho de classe profissional para elaboração da Planta Planialtimétrica e do Laudo de Caracterização da Vegetação.

5. Laudo de Fauna, conforme Portaria DEPRN nº 42/02.

4.2.2. INTERVENÇÕES EM APM

As favelas inseridas em Áreas de Proteção aos Mananciais devem ter tratamento diferenciado, uma vez que estas áreas dispõem de normas e legislação específica para sua ocupação. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, foi aprovada em 1975, a Lei Estadual nº 898, que declara como área de proteção os mananciais, cursos e reservatórios d'água da região e disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais. Através da Lei Estadual 1.172, de 17 de novembro de 1976, foram delimitadas as faixas de 1ª e 2ª categorias, com as respectivas Classes A, B e C, das áreas de proteção, com as respectivas restrições de uso. O Decreto Estadual nº 9.714, de 19 de abril de 1977 aprova o regulamento destas duas leis, estabelecendo normas de restrição do uso do solo para a proteção dos mananciais.

Já, a Lei Estadual nº 9.866, de 28 de novembro de 1997, homologada pela Deliberação nº 34, de 15 de janeiro de 2002, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), estabeleceu diretrizes e normas para a proteção e a recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais. Esta lei já prevê a promulgação de leis específicas para as APRMs. No entanto, até a presente data, apenas foi aprovada uma lei específica, correspondente à Bacia Hidrográfica do Guarapiranga.

Lei Específica Guarapiranga

Quando as intervenções localizarem-se na bacia hidrográfica do Guarapiranga, deve também ser obedecida a Lei Estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006, conhecida como Lei Específica do Guarapiranga. Esta lei declara a Bacia Hidrográfica do Guarapiranga como manancial de interesse regional para o abastecimento público e cria a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga (APRM-G), situada na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) do Alto Tietê. Assim, os projetos de intervenção localizados na área definida como APRM-G devem atender o disposto nesta legislação, de forma a obter o licenciamento ambiental.

A delimitação da APRM-G tem sua origem em 1975, quando da aprovação da Lei Estadual nº 898. Através desta Lei, o reservatório do Guarapiranga, entre outros, foi declarado como área de proteção e teve seu uso restrito a uma série de exigências. Conforme havia sido previsto na lei nº 9866, a lei específica do Guarapiranga cria as Áreas de Intervenção na APRM-G para a aplicação de dispositivos normativos de proteção, recuperação e preservação dos mananciais e a implementação de políticas públicas, de acordo com as categorias:

- I - Áreas de Restrição à Ocupação;
- II - Áreas de Ocupação Dirigida; e
- III - Áreas de Recuperação Ambiental.

As Áreas de Recuperação Ambiental são as mais interessam a este estudo, pois abarcam ocorrências localizadas de usos ou ocupações que estejam comprometendo a quantidade e a qualidade das águas, exigindo intervenções urgentes de caráter corretivo. Estas áreas são divididas em:

- I - Área de Recuperação Ambiental 1 - ARA 1;
- II - Área de Recuperação Ambiental 2 - ARA 2.

São consideradas ARA 1 as ocorrências de assentamentos habitacionais de interesse social, desprovidos de infra-estrutura de saneamento ambiental, onde o Poder Público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental. Já, as ARA 2 são ocorrências de degradação previamente identificadas pelo Poder Público, que exigirá dos responsáveis ações de recuperação imediata do dano ambiental.

Programa de Recuperação de Interesse Social - PRIS

Para as Áreas de Recuperação Ambiental 1, a legislação define que o Poder Público, em parceria com agentes privados quando houver interesse público, deve elaborar o Programa de Recuperação de Interesse Social (PRIS). Ou seja, para viabilizar uma intervenção em uma favela, ou em um loteamento irregular, que se enquadre nas características definidas para a ARA 1, deve ser formulado um programa de recuperação, que contemple necessariamente as seguintes ações:

1. reduzir o aporte de cargas poluidoras, mediante implantação de sistema de coleta e tratamento ou exportação de esgotos;
2. implantar e adequar os sistemas de drenagem de águas pluviais, de abastecimento de água e de fornecimento de energia elétrica;
3. adequar o sistema de coleta regular de resíduos sólidos;
4. adequar o sistema de circulação de veículos e pedestre, e dar tratamento paisagístico às áreas verdes públicas;
5. recuperar áreas com erosão e estabilizar taludes;
6. revegetar áreas de preservação;
7. desenvolver ações sociais e de educação ambiental dirigidas à população beneficiada pelos Programas, antes, durante e após a execução das obras previstas, de modo a garantir sua viabilização e manutenção;
8. reassentar a população moradora da ARA, que tenha de ser removida em função das ações previstas nos Programas;
9. estabelecer padrões específicos de parcelamentos, uso e ocupação do solo.

O PRIS deve ser elaborado previamente ao licenciamento dos órgãos competentes, devendo ainda receber parecer favorável da Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, através do Escritório Regional da APRMG; e indicar o cronograma físico e o orçamento estimativo das ações previstas. Somente através do PRIS e da execução satisfatória das obras e ações previstas no mesmo é que pode ser obtida a regularização fundiária e urbanística da Área de Recuperação Ambiental 1 - ARA 1.

Como forma de não estimular novas ocupações que venham a degradar as condições ambientais, determinou-se que só são passíveis de regularização os assentamentos habitacionais de interesse social implantados até a data desta lei, devidamente comprovados por levantamentos aerofotogramétricos e/ou imagens de satélites.

DUSM

No caso da RMSP, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano (DUSM) é órgão licenciador que atua no caso de intervenções em área de proteção aos mananciais. Este órgão foi criado em 1991, através do Decreto Estadual 33.407/ 1991. Sua atribuição é de licenciar e fiscalizar obras e atividades em Área de Proteção dos Mananciais na RMSP, em cumprimento da legislação pertinente.

Os documentos emitidos pelo DUSM, de acordo com a solicitação realizada, são: Parecer de Viabilidade e Licença Metropolitana. O Parecer de Viabilidade tem como objetivo orientar o interessado sobre as possibilidades de uso e ocupação do solo de uma área classificada como APM. Já, a licença é o documento necessário para execução da obra pretendida. Os pedidos de licenciamento junto ao DUSM deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

- I. projeto de parcelamento do solo para fins de urbanização específica, abrangendo sistema viário, lotes, quadras e edificações, áreas públicas, se for o caso;
- II. projetos referentes ao sistema de abastecimento de água e de coleta, tratamento e destinação de esgotos;
- III. projetos de solução de coleta e destinação regular dos resíduos sólidos;
- IV. prova do domínio da área.

4.2.3. INTERVENÇÕES ESPECÍFICAS DE ÁGUA, ESGOTO E DRENAGEM

Resolução SMA 54/ 2007

Devido ao conflito de entendimentos quanto a que tipo de intervenção deveria ser submetida a licenciamento ambiental e em qual órgão específico, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo elaborou a Resolução SMA 54, de 19 de dezembro de 2007.

Esta resolução dispõe sobre o licenciamento ambiental e regularização de empreendimentos urbanísticos e de saneamento básico considerados de utilidade pública e de interesse social. Apesar de não ter como objeto específico a intervenção em favelas, a resolução em questão esclarece os procedimentos que devem ser adotados para licenciamento de algumas intervenções recorrentes nestes projetos.

Além de basear-se no disposto na Resolução CONAMA 369 quanto às intervenções em Áreas de Preservação Permanente, também há a compreensão de que os projetos para áreas já ocupadas e degradadas, com precárias condições de habitação e saneamento, visam à melhoria das condições sócio-ambientais, e conseqüentemente à melhoria na saúde das populações beneficiadas.

Com base nesta resolução, devem ser objeto de licenciamento ambiental, as obras e atividades listadas a seguir, que visem à implantação de projetos considerados de utilidade pública ou de interesse social, necessárias à melhoria das condições urbanísticas das moradias populares, favelas, assentamentos urbanos, bem como das obras de saneamento básico:

- I. sistemas de tratamento de água, sem previsão de transposição de bacia hidrográfica, represamento e obras correlatas;
- II. adutoras de água, com diâmetro superior a 1 metro;
- III. obras de desassoreamento, retificação e demais obras de drenagem, com extensão superior a 5 km;
- IV. sistemas de Tratamento de Esgotos Sanitários, projetados para atender população de até 150.000 habitantes;
- V. coletores troncos e interceptores de esgoto isolados, com diâmetro superior a 1 metro;
- VI. estações elevatórias de esgoto isoladas.

As obras de saneamento básico devem ser licenciadas pelos órgãos ambientais competentes. Para as atividades citadas, é necessário o pedido de outorga do direito de uso de recursos hídricos ao DAEE - Departamento de Água e Energia Elétrica, conforme o disposto na Resolução Conjunta SMA - SERHS nº 01 de 23/02/2005. Além disso, as atividades II, III e V devem requerer a LP - Licença Prévia ao DAIA, atendendo às tramitações previstas

na Resolução SMA 54/04; enquanto que as atividades I, IV e VI deverão requerer a LP - Licença Prévia na CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, que efetuará o licenciamento em articulação com o DEPRN.

Conforme já relatado anteriormente, esta resolução destaca também que as autorizações de intervenções ou supressões de vegetação em áreas de preservação permanente deverão ser obtidas junto ao DEPRN.

No caso dos projetos habitacionais de interesse social que devem solicitar aprovação do GRAPROHAB, a manifestação dos órgãos ambientais presentes em seu colegiado será articulada por este grupo.

Finalmente, a resolução SMA 54/2007, garante prioridade e preferência no sistema de licenciamento ambiental para a análise dos projetos das obras e atividades cujos proponentes forem os entes federados. Esta determinação vai de encontro à urgência gerada pela aprovação dos projetos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento; e à necessidade de que o licenciamento não seja um entrave para a realização das ações, mas um instrumento de controle a favor do meio ambiente.

A seguir, serão abordados os três órgãos do Estado de São Paulo responsáveis pelo licenciamento de projetos vinculados aos recursos hídricos, a atividades causadoras de impacto ambiental e a atividades geradoras de poluição, sendo: DAEE, DAIA e CETESB, respectivamente.

DAEE

O Departamento de Água e Energia Elétrica (DAEE) foi criado em 1951, como órgão gestor dos recursos hídricos do Estado de São Paulo. Porém, o órgão ganha maior representatividade a partir de 1991, com a promulgação da Lei Estadual 7.663, de 30.12.1991, que define a Política Estadual de Recursos Hídricos. Através do art. 7º desta lei, o DAEE passa a ser responsável, no âmbito do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), a autorizar a implantação de empreendimentos que demandem o uso de recursos hídricos.

O Decreto Estadual nº 41.258, de 31 de outubro de 1996, regulamenta a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, a ser fornecida pelo DAEE. De acordo com o art. 1º, a outorga deve ser deferida pelo DAEE nos casos de:

- I - implantação de qualquer empreendimento que possa demandar a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos;
- II - execução de obras ou serviços que possam alterar o regime, a quantidade e a qualidade desses mesmos recursos (barramentos, canalizações, travessias, proteção de leito, etc.);
- III - execução de obras de extração de águas subterrâneas (poços profundos);
- IV - derivação de água de seu curso ou depósito, superficial ou subterrâneo (captações para uso no abastecimento urbano, industrial, irrigação, mineração, geração de energia, comércio e serviços, etc.);
- V - lançamento de efluentes nos corpos d'água.

Deve ser ressaltado que, a exigência da outorga não isenta a necessidade já mencionada anteriormente de autorização do DEPRN, no caso das obras envolverem supressão de vegetação ou intervenções em APP. A Resolução Conjunta SMA/ SERHS nº 1, de 23 de fevereiro de 2005, determina inclusive que, nas hipóteses estabelecidas nos incisos citados acima II, IV e V, o protocolo do pedido de autorização do DEPRN é um dos documentos exigidos para solicitação de outorga no DAEE.

Considerando a especificidade dos projetos voltados a favelas, enquadram-se nas obras que devem obter outorga do DAEE todas as intervenções em córregos e demais corpos d'água, incluindo:

- Desassoreamento e limpeza de margens;
- Canalização, retificação e proteção de leitos;
- Travessias sobre corpos d'água, sejam aéreas, subterrâneas ou intermediárias;
- Barramentos destinados a: controle de cheias, regularização de vazões ou recreação, paisagismo e outros usos.

Caso o projeto a ser implantado aponte a necessidade de execução de poços para captação de água, ou lançamento de efluentes de Estações de Tratamento de Esgotos nos corpos d'água, também deve ser obtida outorga junto ao DAEE para estas intervenções.

A Portaria DAEE 717, de 12.12.1996, define os documentos que devem ser apresentados para obtenção de outorga, atendendo as exigências de acordo com o tipo de intervenção. Os documentos principais são os seguintes:

- Formulários de requerimento segundo o tipo de uso (anexos de I a XIX das Normas constantes da Portaria DAEE 717/96)
- Informações do empreendimento, documentos de posse ou cessão de uso da terra, do usuário;

- Projetos, estudos e detalhes das obras acompanhados da ART (Anotação de Responsabilidade Técnica);
- Protocolo/cópia do ARF (Atestado de Regularidade Florestal) emitido pelo DEPRN e da Licença de Instalação ou Funcionamento da CETESB, conforme o caso;
- Relatório final de execução do poço, no caso de captação de água subterrânea, e Relatório de Avaliação de Eficiência (RAE) do uso das águas;
- Estudos de Viabilidade de Implantação (EVI) e cronograma de implantação no caso de empreendimentos;
- Comprovante de pagamento dos emolumentos.

CETESB

A CETESB foi criada originalmente em 1968, pelo Decreto Estadual 50.079, como Centro Tecnológico de Saneamento Básico. A partir da Lei Estadual 118, de 29 de junho de 1973, o órgão recebe a denominação de Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle da Poluição das Águas. A denominação atual de Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico foi definida a partir de Assembléia Geral Extraordinária realizada em 17.12.76.

Sua atuação está voltada para o controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição no Estado de São Paulo. O licenciamento foi instituído pela Lei Estadual 997, de 31 de maio de 1976, prevendo a emissão de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Estas licenças visam, respectivamente, a análise na parte preliminar do planejamento da atividade, a autorização do início da implantação das obras, e a autorização do início da atividade licenciada.

As atividades que devem obter licenciamento na CETESB são as consideradas fontes de poluição pelo art. 57 do Decreto Estadual nº 8.468, de 8 de setembro de 1976, conforme relação que se segue:

- I - atividades de extração e tratamento de minerais, excetuando-se as caixas de empréstimo;
- II - atividades industriais e de serviços, elencadas no anexo 5;
- III - operação de jateamento de superfícies metálicas ou não metálicas, excluídos os serviços de jateamento de prédios ou similares;
- IV - sistemas de saneamento, a saber:
 - a) sistemas autônomos públicos ou privados de armazenamento, transferência, reciclagem, tratamento e disposição final de resíduos sólidos;
 - b) sistemas autônomos públicos ou privados de armazenamento, afastamento, tratamento, disposição final e reuso de efluentes líquidos,

exceto implantados em residências unifamiliares;

c) sistemas coletivos de esgotos sanitários:

1. elevatórias;
2. estações de tratamento;
3. emissários submarinos e subfluviais;
4. disposição final;

d) estações de tratamento de água,

V - usinas de concreto e concreto asfáltico, inclusive instaladas transitoriamente, para efeito de construção civil, pavimentação e construção de estradas e de obras de arte;

VI - hotéis e similares que queimem combustível sólido ou líquido;

VII - atividades que utilizem incinerador ou outro dispositivo para queima de lixo e materiais, ou resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, inclusive os crematórios;

VIII - serviços de coleta, armazenamento, transporte e disposição final de lodos ou materiais retidos em unidades de tratamento de água, esgotos ou de resíduos industriais;

IX - hospitais, inclusive veterinários, sanatórios, maternidades e instituições de pesquisas de doenças;

X - todo e qualquer loteamento ou desmembramento de imóveis, condomínios horizontais ou verticais e conjuntos habitacionais, independentemente do fim a que se destinam;

XI - cemitérios horizontais ou verticais;

XII - comércio varejista de combustíveis automotivos, incluindo postos revendedores, postos de abastecimento, transportadores revendedores retalhistas e postos flutuantes;

XIII - depósito ou comércio atacadista de produtos químicos ou de produtos inflamáveis;

XIV - termelétricas.

Nos projetos de intervenções em favelas, pode ocorrer a necessidade de obtenção de licenciamento ambiental na CETESB para as atividades previstas no inciso IV, dependendo dos sistemas de saneamento adotados. Também deve ser observada a forma de aprovação dos projetos para verificar o enquadramento no inciso X, que se refere a loteamentos, desmembramentos e condomínios.

Conforme art. 59 do Decreto Estadual nº 8.468, para obtenção das Licenças Prévia e de Instalação devem ser apresentados:

I - Pagamento do preço estabelecido no Capítulo VI, do Título V, deste Regulamento;

II - Certidão da Prefeitura Municipal, atestando que o local e o tipo de instalação estão em conformidade com suas leis e regulamentos administrativos;

III - Memoriais, informações e publicações que forem exigíveis.

DAIA

O Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA) existe desde 1988, com o objetivo de analisar os estudos ambientais de empreendimentos potencialmente ou efetivamente causadores de impacto ambiental significativo. Este departamento é responsável pelo licenciamento ambiental no Estado de São Paulo das atividades consideradas causadoras de impacto ambiental, conforme definido pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/97.

De acordo com o artigo 1º da Resolução CONAMA 01/86,

(...) considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II. as atividades sociais e econômicas;
- III. a biota;
- IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V. a qualidade dos recursos ambientais.

Conforme apresentado na Resolução SMA 54/07, enquadram-se nas obras que devem solicitar Licença Prévia ao DAIA:

- Adutoras de água, com diâmetro superior a 1 metro;
- Obras de desassoreamento, retificação e demais obras de drenagem, com extensão superior a 5 km;
- Coletores troncos e interceptores de esgoto isolados, com diâmetro superior a 1 metro.

Considerando a especificidade dos projetos voltados a favelas, na maior parte dos casos, estas obras de grande porte não ocorrem no interior das áreas ocupadas. No entanto, as mesmas podem ser necessárias para viabilizar o atendimento da população residente, com abastecimento de água ou afastamento de esgoto, por exemplo.

Os documentos emitidos pelo DAIA são: Parecer Técnico, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. O Parecer Técnico subsidia o licenciamento ambiental pela Secretaria do Meio Ambiente, define o Termo de Referência para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e responde a consultas sobre o licenciamento ambiental mediante Consulta prévia do interessado.

Para obtenção da Licença Prévia, devem ser apresentados os estudos ambientais adequados para o grau de impacto ambiental. De acordo com a Resolução SMA 54/04, os empreendimentos de impacto ambiental muito pequeno e não significativo devem

apresentar o Estudo Ambiental Simplificado, os empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente devem apresentar o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), e os empreendimentos efetivamente causadores de significativa degradação do meio ambiente dependem da apresentação de EIA/ RIMA.

4.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Além dos procedimentos necessários para aprovação dos projetos e licenciamento ambiental de algumas intervenções a serem realizadas nas favelas, ainda deve ser verificada a questão jurídico-documental das áreas ocupadas, visando garantir a regularização fundiária em favor das famílias residentes.

A temática da regularização fundiária de ocupações irregulares fortaleceu-se a partir do aumento dos investimentos em assentamentos precários e das lutas urbanas pelo direito à moradia. O objetivo da regularização fundiária é garantir segurança jurídica para a população moradora, acabando com sua vulnerabilidade por remoções em massa e despejos, por vezes, violentos. Vale ressaltar que a regularização fundiária significa regularização dominial dos bens imóveis, e, assim, juridicamente, independe da regularização urbanística. É recomendada a aplicação conjunta dos instrumentos fundiários e urbanísticos para garantir a recuperação do ambiente ocupado e melhoria das condições de habitabilidade, assim como a manutenção dos direitos de posse para aqueles que já ocupam a área. No entanto, esta diretriz constitui-se em recomendação técnica e não obrigatoriedade legal, o que leva a termos, de um lado, ocupações urbanizadas, mas sem a regularização fundiária; e, de outro, áreas que os moradores obtiveram concessão de uso, mas não passaram pela necessária regularização urbanística.

Apesar de a Constituição Brasileira reconhecer o direito à moradia como um direito fundamental e adotar o princípio da função social da propriedade urbana, a propriedade é apresentada como direito real pelo Código Civil. Nesse sentido, a regularização fundiária de áreas ocupadas sempre teve o seu maior obstáculo representado pelas próprias leis, que protegiam os proprietários de grandes glebas urbanas sem destinação de uso e não previam meios para regularizar a posse de áreas públicas afetadas, mas ocupadas por moradias de famílias com baixa renda.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, através da Lei Federal nº 10.257, representa um grande avanço neste sentido, pois estabelece normas para a política urbana, que prevêm a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Em primeiro lugar, as áreas ocupadas podem ser instituídas como ZEIS, o que permite o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, conforme descrito no item sobre aprovação dos projetos. Além disso, o Estatuto também prevê instrumentos para regularização fundiária em favor das famílias residentes nestas áreas.

Para realizar um processo de regularização fundiária em favelas, é necessário conhecer a situação fundiária das áreas ocupadas, de forma a definir quais os instrumentos existentes aplicáveis em cada caso. A seguir, são descritos instrumentos passíveis para regularização fundiária de ocupações em áreas públicas e particulares.

4.3.1. PARA OCUPAÇÕES EM ÁREAS PARTICULARES

Usucapião

No caso das ocupações em áreas particulares, o instrumento mais aconselhado pelos estudos técnicos para regularização fundiária é o usucapião¹⁸ especial de imóvel urbano. O instrumento do usucapião foi instituído pelo artigo 183 da Constituição Federal e pelo artigo 1.240 do Novo Código Civil como forma de aquisição de propriedade imóvel. O texto que define o instrumento do usucapião especial de imóvel urbano segue a redação:

Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Através do artigo 10 do Estatuto da Cidade, torna-se possível também realizar o usucapião coletivo em áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, em regime de composesse¹⁹, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Esta possibilidade de ajuizar ações coletivas representou um grande avanço para o processo de regularização fundiária em favelas (SNPU, 2007b, p. 93-95).

Mesmo com os evidentes avanços permitidos por este instrumento, ainda permanecem dificuldades para sua efetivação. Devemos lembrar que o usucapião só é permitido para aquele que possuir como sua, área ou edificação urbana sem oposição. Ou seja, se o proprietário tiver solicitado através da justiça a reintegração de posse de seu imóvel, mesmo que essa ainda não tenha sido julgada, o fato configura oposição à posse. Nesse caso, então, não é pertinente a solicitação de usucapião.

Outra dificuldade encontrada em relação ao usucapião é que somente são consideradas partes legítimas para a propositura de sua ação os possuidores, isoladamente ou em estado de composesse, ou a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica. Portanto, esta ação não pode ser de iniciativa do Poder Público.

18 De acordo com a redação do Novo Código Civil e do Estatuto da Cidade, a palavra “usucapião” é do gênero feminino. No entanto, como foi consagrado o uso da palavra no gênero masculino, adotou-se este para a elaboração desta dissertação.

19 Conforme Instituto Pólis (2005, p. 167), configura-se composesse quando dois ou mais possuidores tem a posse sobre partes ideais da coisa, exercendo-a de modo que não se exclua igual direito por parte de cada um dos compossuidores. A ocupação na forma de favelas exemplifica bem este caso, em que todos os moradores têm a posse comum ou coletiva das áreas ocupadas por vielas, espaços de lazer etc.

Caso a ação seja proposta pelo possuidor, de forma individual, é possível que partes de uma mesma área seja usucapida e outras partes não – o que impediria a realização de obras de urbanização, que visem o conjunto da ocupação.

Para que a ação seja proposta pelos possuidores, em estado de composesse, ou pela associação de moradores, é pressuposto que exista alguma forma de organização da população moradora, fato que nem sempre é observado. Ainda neste caso, mesmo com a obtenção de sentença positiva, é atribuída fração ideal de terreno a cada possuidor, como num condomínio. Sem a criação de áreas públicas, torna-se inviável a intervenção da municipalidade dentro da área. O condomínio seria responsável tanto pela instalação de redes de infra-estrutura, quanto pela futura manutenção das mesmas. Considerando que estas áreas são necessariamente ocupadas por famílias de baixa renda, é muito improvável, senão impossível, que as mesmas disponham de condições para arcar com os custos de instalação e posterior manutenção da infra-estrutura básica. A única forma de reverter este quadro seria através da extinção do condomínio, pela decisão de no mínimo dois terços dos condomínios, e posterior doação das áreas de uso público à municipalidade.

O ideal nos casos das ações de usucapião especial coletivo urbano é que seja elaborado um plano de urbanização para a área, com a definição das vielas e áreas comuns. Dessa forma, as áreas podem ser destinadas pelos possuidores ao Poder Público Municipal, no acordo que será celebrado em juízo (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p. 111).

Por depender de ação judicial, os processos de usucapião podem levar anos até a decisão final. No entanto, uma vez obtida a sentença favorável do juiz ao pedido de usucapião urbano, tanto individual como coletivo, o título obtido é o de propriedade. Este título deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis, assegurando a permanência dos moradores na área ocupada.

Formas de perda da propriedade

Além do usucapião, existem outros meios para aquisição da propriedade imóvel que podem ser utilizados visando à regularização fundiária de ocupações em áreas particulares. O Novo Código Civil, através do capítulo IV, artigo 1.275, apresenta causas passíveis de perda da propriedade, sendo elas:

- I – por alienação;
- II – pela renúncia;
- III – por abandono;
- IV – por perecimento da coisa;
- V – por desapropriação.

Através destas cinco causas, particulares podem perder os seus bens imóveis. A perda por perecimento da coisa não se aplica para regularização fundiária, pois ela só ocorre quando se extingue o objeto. No caso de imóveis, essa perda aplicar-se-ia, por exemplo, em caso de desastres naturais, como quando o terreno é invadido por mar. Dessa forma, a perda por perecimento não corresponde a um modo de aquisição da propriedade para terceiros.

Já, as outras quatro causas permitem a transferência da propriedade para outrem. A alienação é um meio através do qual o proprietário de uma área particular pode entrar em acordo com os ocupantes de sua propriedade, transferindo a titularidade da mesma em favor dos moradores. Essa transmissão pode ser a título gratuito - configurada pela doação, ou oneroso - como a compra e venda, troca ou dação em pagamento. Pode ocorrer doação do proprietário em favor dos moradores em suas terras; porém, conforme apontado por SNPU (2007a, p. 108), este seria um caso raro. A compra e venda pode ser utilizada em situações de negociação entre proprietários e moradores, principalmente quando há processo de reintegração de posse, não podendo aplicar-se o instrumento de usucapião. Já, a dação em pagamento pode ser utilizada em favor do município, em casos de áreas particulares ocupadas com dívida fiscal. Neste caso, a dação é utilizada para quitação das dívidas fiscais e o município pode realizar a regularização fundiária em favor dos moradores.

A renúncia é efetivada quando o proprietário declara expressamente o seu intuito de abdicar de seu direito sobre a coisa, sem que um terceiro precise manifestar a sua aceitação. Assim como a doação, a renúncia também poderia ocorrer em casos que o proprietário de um imóvel ocupado não tenha mais interesse em seu bem. Mas a renúncia é rara nestes casos, uma vez que exige escritura pública e registro em cartório, sendo mais comum o simples abandono.

As perdas por abandono e por desapropriação podem ser utilizadas por iniciativa do Poder Público para obter terrenos em propriedade de particulares, com o objetivo de regularização fundiária de ocupações, como será melhor detalhado a seguir.

Desapropriação

A desapropriação de áreas por utilidade pública foi definida pelo Decreto-lei nº 3.365, em 1941. Já, em 1962, com a Lei Federal nº 4.132, passou a ser possível também realizar a desapropriação por interesse social. O art. 2º desta lei prevê inclusive o interesse social para fins de moradia visando à “manutenção de posseiros em terrenos urbanos, onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias”.

Uma vez decretada a desapropriação por interesse social, de acordo com o art. 3º da Lei 4.132, o Poder Público tem o prazo de dois anos para fazer o depósito prévio, que normalmente equivale ao valor venal do imóvel, ou para pagar o valor acordado com o expropriado, no caso de desapropriação amigável, e dar ao imóvel o seu destino final. De acordo com SNPU (2007a, p. 75), ao efetivar o depósito prévio, comprovado em juízo, é determinada a imissão provisória na posse, que deve ser registrada na matrícula do imóvel do registro competente para obter efeito jurídico.

Podemos observar que o uso da desapropriação por utilidade pública ou por interesse social ainda é largamente utilizado pelos governos municipais, como um mecanismo jurídico de obtenção rápida do termo de imissão de posse. Com este termo, o Poder Público pode iniciar imediatamente as ações necessárias para urbanização da área e até para a posterior regularização fundiária em favor das famílias beneficiadas. Isso representa grande vantagem em relação ao procedimento de usucapião, que pode incorrer em uma ação de longa tramitação na justiça, com o impedimento de intervenção na área enquanto a causa não for julgada.

No entanto, conforme apontado por INSTITUTO PÓLIS (2002, p. 96-97), a opção pela desapropriação usualmente exige grande dispêndio de recursos financeiros do Poder Público Municipal. Além disso, esta opção acaba por premiar o proprietário de áreas urbanas, que não garantiu a destinação de uso para seu imóvel. Uma alternativa para enfrentamento destas questões é a negociação entre o proprietário do imóvel, os moradores da área e a prefeitura municipal, para que esta receba do proprietário a área ocupada como doação. Dessa forma, é possível a realização de obras pela municipalidade, visando à melhoria da qualidade de vida de seus ocupantes; assim como a posterior regularização fundiária em favor dos moradores. No caso de imóveis com dívidas elevadas de IPTU, a doação de propriedade urbana pode ser negociada em troca da extinção ou diminuição da dívida. A doação também pode ser estimulada pela conjugação da instituição de uma Zona Especial de Interesse Social na área ocupada e da utilização da transferência do direito de construir do proprietário para outro local, com a possibilidade até de alienação deste direito.

Perda por abandono

Já, o imóvel urbano que o proprietário tenha abandonado, não conservando o seu patrimônio, pode ser arrecadado como bem vago; e após três anos, o município passa a ter a propriedade do mesmo. Configura o abandono do imóvel o não pagamento dos impostos incidentes em sua propriedade. Esta prerrogativa da perda da propriedade pelo abandono pode ser utilizada como um importante aliado nas políticas urbanas. Através dos cadastros imobiliários dos municípios, é fácil apontar diversas áreas urbanas desocupadas e que mantêm grandes dívidas de pagamentos de impostos.

A possibilidade de perda do imóvel por abandono já existe desde 1916, quando foi aprovada a versão original do Código Civil, através de Lei nº 3.071. Ela foi flexibilizada pela aprovação do Novo Código Civil, através da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Apesar disso e da clara necessidade de aplicação em diversos casos, este instrumento não tem sido utilizado pelos municípios, nem é objeto de discussão no meio acadêmico. Um exemplo positivo de sua aplicação foi julgado pela Ação de Arrecadação de Bem Imóvel Vago ou Desocupado, no município de Embu, em 2003. Esta ação representou a primeira utilização do instrumento no Brasil com os critérios definidos pelo Novo Código Civil; e permitiu que a prefeitura obtivesse a imissão provisória de posse de um terreno particular, para viabilizar o atendimento de famílias ocupantes de baixa renda e em situação de risco.

Caso seja viabilizada a aquisição da área particular em que se localiza a ocupação pelo Poder Público Municipal - por meio de doação, arrecadação por abandono ou por desapropriação, a área passa a ser pública e deve adotar procedimentos para regularização fundiária próprios de tais áreas, conforme apresentado a seguir.

4.3.2. PARA OCUPAÇÕES EM ÁREAS PÚBLICAS

Áreas com destinação de uso

Como a maior parte das favelas dos municípios estudados localiza-se em áreas públicas remanescentes de loteamentos, estudaremos a seguir a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Esta lei define, a partir de seu capítulo II, artigo 4º, os requisitos urbanísticos para loteamento, sendo eles:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

II - os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. (Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004)

Antes da redação dada pela Lei nº 9.785 ao item I e ao parágrafo 1º, a Lei nº 6.766 estabelecia a porcentagem mínima de 35% para a destinação de uso de áreas públicas, compostas por áreas de circulação, áreas para equipamentos urbanos e comunitários, e espaços livres de uso público. A partir da aprovação da Lei nº 9.785, essa destinação de uso deve ser estabelecida por legislação municipal. Ainda assim, muitos municípios adotaram em suas leis a mesma porcentagem estabelecida anteriormente pela legislação federal.

O critério da destinação das áreas de uso público, associado à obrigatoriedade estabelecida pelo item III, de reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, gerou uma grande reserva de áreas sob domínio do Poder Público Municipal. Porém, uma vez aprovado o loteamento, os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não podem mais ter sua destinação alterada. Esse entendimento foi reforçado pelo artigo 180, da Constituição do Estado de São Paulo, a partir da afirmação que “as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados”.

Assim, os municípios passaram a dispor de áreas, mas apenas para implementação de equipamentos públicos como escolas e postos de saúde, ou áreas verdes. Estas áreas não podiam ser utilizadas para comercialização ou para políticas habitacionais. Por outro lado, seja por incapacidade institucional ou por simples ausência de interesse, muitos municípios não deram uso às áreas de sua propriedade. Considerando o grande déficit habitacional existente nas áreas urbanas, os terrenos afetados foram a solução encontrada para diversas famílias construírem suas moradas.

Desafetação

Mesmo após anos de ocupação e a verificação da situação consolidada das áreas, não existiam mecanismos legais que permitissem a regularização fundiária. A Emenda Constitucional nº 23, de 31 de janeiro de 2007, representa um avanço neste sentido, pois altera a proibição explicitada pelo item VII do artigo 180 da Constituição Estadual, ao considerar a possibilidade de exceção desta regra, de acordo com o texto que se segue:

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originais alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de:

a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação esteja consolidada;

b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento.

§1º - As exceções contempladas nas alíneas “a” e “b” do inciso VII deste artigo serão admitidas desde que a situação das áreas objeto de regularização esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a realização de compensação, que se dará com a disponibilização de outras áreas livres ou que contenham equipamentos públicos já implantados nas proximidades das áreas objeto de compensação.

§2º - A compensação de que trata o parágrafo anterior poderá ser dispensada, por ato fundamentado da autoridade competente, desde que nas proximidades já existam outras áreas com as mesmas finalidades que atendam as necessidades da população local.

Esta nova redação tornou possível a desafetação de áreas públicas ocupadas, que antes só era permitida para aquelas oriundas de loteamentos aprovados antes de 1979 - data em que entrou em vigor a Lei nº 6766. A discussão corrente agora é se existe real necessidade de procedimento de desafetação, com aprovação de lei municipal na Câmara de Vereadores; ou se a simples comprovação da ocupação por núcleos habitacionais de interesse social já não é prova de que a desafetação ocorreu de fato. De acordo com Instituto Pólis (2005, p. 183-184), para a outorga da Concessão de Direito Real de Uso a famílias que residem em áreas consideradas de uso comum do povo, a desafetação continua sendo necessária. Já, para Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, a desafetação não seria necessária, pois a administração municipal não precisa de autorização legal para outorgar a concessão.

A seguir, serão tratados destes dois instrumentos de concessão do Estatuto da Cidade que permitem a regularização fundiária das áreas públicas ocupadas, mas sem a transferência do título de propriedade, além do Direito de Superfície.

Concessão de Direito Real de Uso

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento instituído pelo decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que garante o direito real sobre um imóvel. A redação original deste decreto-lei garantia a utilização para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. Com a nova redação dada pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, a utilização também passa a se aplicar para fins de regularização fundiária de interesse social, aproveitamento das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência. A CDRU pode ser aplicada em terrenos públicos ou particulares, como forma jurídica de defesa de posse e transferência do domínio útil. Para sua concretização, deve haver autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, na modalidade de concorrência.

No caso da aplicação da CDRU no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, é dispensada a licitação, conforme redação do art. 17, I, f, da Lei Federal nº 8.666, incluída inicialmente pela Lei nº 8.883, de 1994, e depois alterada pela Lei nº 11.481, de 2007. Os contratos de CDRU devem ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

A lei de outorga de uma CDRU deve conter: o perímetro da área e o tipo de ocupação existente, o termo de uso (que pode ser individual ou coletivo), a definição quanto à concessão gratuita ou onerosa, o prazo da concessão, a definição de critérios e procedimentos sobre quem será beneficiado, e a articulação da CDRU com um plano de urbanização ou projeto habitacional. A primeira CDRU em áreas de favela da RMSP foi realizada no Município de Diadema, em 1992.

Se a pessoa beneficiada não cumprir as cláusulas estabelecidas no contrato, sua concessão pode ser cancelada. A lei pode ainda conter a possibilidade do contrato da CDRU tornar-se de compra e venda, depois que o morador cumprir suas obrigações. Além disso, de acordo com o Decreto-Lei 271, a concessão de uso pode ser transferida por ato inter vivos – pela transcrição do título de transferência dos direitos de uso a terceiros no Registro de Imóveis, ou por sucessão legítima ou testamentária. Isso só não se aplica, caso o contrato de concessão contenha disposição em contrário.

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

A Concessão de Uso especial para fins de moradia teve sua ação regulada pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. De acordo com o artigo 1º desta medida, tem direito a esta concessão “aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando para sua moradia ou de sua família (...)”. Apenas excluem-se deste direito aqueles que já são proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Diferente da CDRU, que pode ser onerosa ou não, a Concessão de Uso especial para fins de moradia é conferida de forma gratuita.

A formalização desta concessão pode ser feita através de um contrato entre o Poder Público e o ocupante da área pública, ou por uma sentença judicial, caso o morador tenha entrado com uma ação. Essa possibilidade de obtenção de concessão de uso especial para fins de moradia por via administrativa ou judicial representa outro grande diferencial em relação à CDRU. Por tratar-se de um direito, esta situação específica não passa pela exigência de outorga como a CDRU, que exige a desafetação por lei das áreas públicas da categoria de bens de uso comum do povo. Assim, as administrações municipais podem outorgar a concessão especial de uso para fins de moradia em áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, sem passar por uma autorização legal específica, basta o estabelecimento de um procedimento administrativo.

Assim como os contratos de compra e venda de imóveis, a concessão de uso deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis. A grande diferença em relação aos contratos de compra e venda é que, com a concessão, o morador não será proprietário do imóvel, ele só terá garantido o direito de usar o bem. De qualquer forma, conforme conteúdo do art. 7º da medida provisória, a concessão de uso especial para fins de moradia, assim como a CDRU, é transferível por ato inter vivos ou causa *mortis*. Ou seja, o beneficiário da concessão especial pode promover a transferência para terceiro, mas deve ter para isso a anuência da Administração Pública, de forma a garantir que o uso do imóvel continue sendo destinado a moradia de baixa renda. De acordo com Instituto Pólis (2005, p. 181), o possuidor tem ainda o direito de definir o valor da transferência para terceiro. Quanto à

causa *mortis*, o herdeiro legítimo tem o direito de continuar na posse do seu antecessor, se for residente do imóvel na abertura da sucessão.

Estes dois instrumentos de concessão são apontados como grandes avanços para a política fundiária urbana, pois garantem o direito à moradia a grande parcela da população que estava a margem da legalidade quanto à ocupação do solo. No entanto, eles parecem ainda não terem sido apropriados pela população que tem direito à concessão, mas só reconhece o título de propriedade como mecanismo legal para obter o domínio do local em que habitam. Uma das maiores críticas apontadas aos procedimentos de concessão refere-se à impossibilidade que algumas impõem à transferência. Podemos observar o exemplo de diversos conjuntos habitacionais produzidos que impedem a comercialização pelos beneficiários, e os “contratos de gaveta” são utilizados pela população como solução para repassar o bem de forma clandestina.

O impedimento da transferência é compreensível como forma de evitar que o imóvel perca a correta destinação de uso, ou seja, de atender aos fins de moradia para população de baixa renda. Porém, não se pode ignorar a necessidade de mudança de alguns moradores em casos específicos, nem é adequado assumir que os mesmos possam se isentar de receber um montante financeiro ao renunciar da moradia em que empregaram recursos para construir ou adquirir. Assim, o mecanismo da transferência pode ser utilizado para permitir a necessária movimentação das pessoas, exigindo do Poder Público um instrumento de controle para acompanhar as transferências e garantir a correta destinação de uso dos imóveis.

Direito de Superfície

Apesar de não termos exemplos da aplicação deste instrumento para regularização fundiária de favelas, o Direito de Superfície também poderia ser utilizado com este fim, conforme apontado pelos trabalhos do Instituto Pólis (2002, p. 121-122) e do SNPU (2007a, p. 72). Este direito está previsto no Novo Código Civil, através dos arts. 1.369 a 1.377, para imóveis privados; e foi incluído no Estatuto da Cidade, nos arts. 21 a 24, podendo se aplicar também em imóveis públicos.

Através do direito de superfície, o proprietário cede o direito de uso do solo, subsolo ou do espaço aéreo do seu terreno para que outra pessoa o utilize. Deve ser firmado contrato entre as partes, que definirá se a concessão do direito de superfície será onerosa ou gratuita, e por tempo determinado ou indeterminado. O contrato deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Caso não haja disposição em contrário no contrato, o direito de superfície pode ser transferido a terceiros, e o superficiário é responsável pelo pagamento dos tributos que incidirem sobre o imóvel.

Assim, este instrumento poderia ser utilizado para regularizar ocupações tanto em áreas particulares como em áreas públicas. Para áreas particulares, o direito de superfície representa desvantagem em relação ao usucapião, uma vez que o terreno continua em propriedade do particular e o direito se extingue com o fim do contrato. Para áreas públicas, o instrumento assemelha-se com as concessões de direito real de uso e de uso especial para fins de moradia.

Vale ressaltar que, apesar de haver a possibilidade de utilização deste instrumento para regularização fundiária de favelas, o direito de superfície tem sua melhor aplicação no estímulo de utilização de terrenos mantidos ociosos na cidade (OLIVEIRA, 2001, p. 31).

Título de Propriedade: doação, cessão de posse, e compra e venda

Os instrumentos de concessão citados não transferem a propriedade do terreno. Caso seja de interesse do Poder Público, existem outros instrumentos através dos quais pode ser concedido título de propriedade, com transferência da titularidade do bem para o beneficiário. Os instrumentos que podem ser utilizados são: Doação, Cessão e Promessa de Cessão de Posse, ou Compromisso de compra e venda. A diferença destes instrumentos em relação às concessões descritas anteriormente é que eles não permitem o controle futuro das transferências das áreas regularizadas entre particulares. Assim, uma vez transferida a titularidade ao beneficiário, este pode transferi-la novamente a quem bem interessar, sem a autorização do Poder Público.

Conforme apresentado nos instrumentos de regularização em áreas particulares, a doação e a compra e venda são formas de alienação. De acordo com SNPU (2007a, p. 73), a alienação de bens públicos imóveis só é admitida para os bens que integram a categoria de bens dominiais, ou seja, os imóveis devem estar desafetados do uso público. Além disso, a alienação de bens públicos imóveis deve atender às disposições da Lei Federal nº 8.666, conhecida como Lei de Licitações. O artigo 17 desta lei prevê que a alienação de bens da Administração Pública pode ser feita em casos de interesse público devidamente justificado, mas depende de autorização legislativa e avaliação prévia, sendo dispensada a licitação.

A doação corresponde à forma não onerosa da alienação. Através deste instrumento, o Poder Público pode transferir gratuitamente um bem imóvel de seu patrimônio, em favor de um donatário que o aceita, ressalvadas as exigências legais apresentadas acima.

O compromisso de compra e venda é o instrumento mais conhecido de transferência do domínio de um bem. Trata-se de um contrato em que o proprietário transfere o domínio de seu bem para o comprador, mediante pagamento de um valor estipulado. No caso da venda de imóveis como instrumento para regularização fundiária em favor de famílias de

baixa renda, deve ser respeitada a capacidade financeira dos beneficiários, com a utilização de valores simbólicos e condições de pagamento adequadas.

A Cessão de Posse e a Promessa de Cessão de Posse foram criadas pela Lei Federal nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Elas podem ser utilizadas nos casos em que a área ocupada está em processo de desapropriação, mas a titularidade ainda não é do Poder Público. A cessão de posse tem caráter de escritura pública e converte-se em compromisso de compra e venda, quando o processo de desapropriação estiver completo e a sentença tiver sido registrada.

Assim como os demais instrumentos que transferem a propriedade, os títulos de compra e venda só podem ser viabilizados após a completa regularização da área ocupada como loteamento, condomínio ou conjunto habitacional e das unidades habitacionais. Estas passam a ser individualizadas para que a propriedade seja registrada em nome do Poder Público, caso ainda não tenham sido quitadas, ou em nome do morador, após quitação.

4.3.3. REGISTRO DE IMÓVEIS

Assim como foi mencionado nos instrumentos utilizados para a regularização fundiária, o registro no Cartório de Registro de Imóveis é a última etapa a ser realizada para garantir a regularidade fundiária de um imóvel. Conforme apontado por SNPU (2007a, p. 80), a segurança jurídica da propriedade ou do direito de posse de um imóvel depende do registro do título da regularização fundiária, para que o direito real seja assegurado ao titular.

O registro público de imóveis é regido pela Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, através do Título V. O artigo 167 define o que deve ser objeto de registro, além da matrícula do imóvel. Para fins deste trabalho, destacam-se a necessidade de registro:

- 6) das servidões em geral;
- 7) do usufruto e do uso sobre imóveis e da habitação, quando não resultarem do direito de família;
- 17) das incorporações, instituições e convenções de condomínio;
- 18) dos contratos de promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de unidades autônomas condominiais a que alude a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, quando a incorporação ou a instituição de condomínio se formalizar na vigência desta Lei;
- 19) dos loteamentos urbanos e rurais;
- 20) dos contratos de promessa de compra e venda de terrenos loteados em conformidade com o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando o loteamento se formalizar na vigência desta Lei;
- 21) das citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis;
- 28) das sentenças declaratórias de usucapião;
- 29) da compra e venda pura e da condicional;
- 30) da permuta;
- 31) da dação em pagamento;
- 34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;
- 36) da imissão provisória na posse, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando concedido à União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, para a execução de parcelamento popular, com finalidade urbana, destinado às classes de menor renda.
- 37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;
- 39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;
- 40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público.

Assim, dependendo da forma de aprovação de um projeto de intervenção em favela, devem ser realizados todos os registros necessários para a completa regularidade do

empreendimento. O registro da sentença de usucapião ou de concessão de uso especial para fins de moradia obtida por via judicial, por exemplo, garante o direito de uso do imóvel ao beneficiado. Porém, se o projeto for aprovado como loteamento, condomínio ou conjunto habitacional, há exigência de realização de outros registros previamente.

Para efetivação do Registro Imobiliário de loteamento ou desmembramento, a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 define, em seu capítulo VI, os documentos necessários para apresentação, após a aprovação do projeto:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; (NR) (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;

IV - certidões:

a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da, aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

VI - exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

Os parágrafos 4º e 5º dispensam a apresentação de título de propriedade, no caso de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declaração de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, promovido pelo Poder Público.

Já, para o registro de imóveis configurados como conjuntos habitacionais devem ser seguidas as “Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça”, através do capítulo XX, Seção V, Subseção III. É considerado conjunto habitacional “o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor” (SÃO PAULO. Governo Estadual, 2006b).

O registro das transmissões das unidades habitacionais deve ser precedido da averbação da construção do conjunto na matrícula do imóvel parcelado. A averbação dos conjuntos habitacionais edificados por órgãos públicos é mais simplificada do que a dos empreendimentos promovidos por particulares, por não exigir a aplicação do disposto no artigo 18, da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Para efetivar a averbação de um conjunto habitacional, é exigida a apresentação dos seguintes documentos:

- a) planta do conjunto, contendo a subdivisão das quadras, as dimensões e numeração das unidades e o sistema viário, se houver;
- b) prova da aprovação pela Prefeitura e pela CETESB;
- c) prova do ato constitutivo do agente empreendedor, observados o art. 8º, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e o art. 18, da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971;
- d) quadro indicativo das áreas ocupadas pelas unidades, logradouros (se houver) e espaços livres;
- e) memorial descritivo de que constem a descrição sucinta do empreendimento, a identificação das unidades e quadras, indicação das áreas públicas, que passarão ao domínio do Município no ato da averbação, e as restrições incidentes sobre as unidades;
- f) contrato-padrão, observado o disposto no art. 6º, parágs. 3º e 4º, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964;
- g) documento comprobatório de inexistência de débito para com a Previdência Social, relativamente à obra;
- h) auto de conclusão ou vistoria (“habite-se”).

Conforme apontado por trabalhos do Instituto Pólis (2002, p. 47) e SNPU (2007b, p. 217-218), famílias de baixa renda podem requerer os benefícios da justiça gratuita para as despesas processuais e para o registro de título no cartório.

Favela na antiga Avenida Água Espraiada, atual Avenida Jornalista Roberto Marinho.
Ao fundo, World Trade Center e edifícios da região da Avenida Berrini.

São Paulo

Foto: Fernando Stankuns

5.

ATUAÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS EM FAVELAS

“(...) a ausência de um comando nacional e a indefinição da política oficial de provisão de habitação fez com que várias prefeituras e governos estaduais tomassem iniciativas de formular suas próprias propostas.”

MARICATO (1997, p. 19)

5. ATUAÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS EM FAVELAS

Conforme apresentado no histórico da atuação governamental, a prática de urbanização de favelas foi aprimorada na década de 1980, passando a fazer parte do arcabouço institucional das políticas públicas. Já na década de 1990, a urbanização de favelas integra-se à política habitacional, deixando de ser uma prática alternativa. Alguns governos municipais são pioneiros no desenvolvimento de programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação.

O avanço da postura municipal em relação ao problema habitacional pode ser verificado através dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada junto a prefeituras pelo IBGE. Além de dados já mencionados do levantamento de carências habitacionais, esta pesquisa registrou informações sobre as políticas públicas e ações locais para enfrentamentos dos problemas habitacionais. O “Perfil dos Municípios Brasileiros”, no que se refere à Gestão Pública, foi registrado em 2001, 2002, 2004 e 2005 (IBGE, 2001; 2002; 2004; 2005).

Para este trabalho, foram selecionadas algumas das perguntas realizadas, voltadas diretamente para os programas existentes na área habitacional. Devido à alteração de critérios do IBGE, algumas das perguntas selecionadas não constam nos questionários aplicados em 2004 e 2005. Ainda assim, as tabelas 30, 31, 32 e 33 permitem visualizar a progressão dos programas desenvolvidos pelos municípios. As perguntas sobre a existência ou não dos itens colocados foram abreviadas para efeito de produção das tabelas, de acordo com a seguinte nomenclatura:

Org Hab	Órgão específico para implementação de política habitacional
Cad Dem	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais
Proq Hab	Ações ou programas na áreas de habitação
Proq Const	Programa de construção de unidades
Proq Lot	Programa de oferta de lotes
Proq Urb	Programa de urbanização de assentamentos
Proq Reg	Programa de regularização fundiária
Proq Mat	Programa de oferta de material de construção
Proq Cort	Programa de melhoria de cortiços
Proq Out	Outros programas e ações

Foram registradas as respostas das prefeituras dos 39 municípios da RMSP. A primeira pesquisa, realizada em 2001, registrou que, apesar de 26 municípios do total de 39 possuírem órgão específico para implementação de política habitacional, a gama de programas desenvolvidos na área de habitação não era muito grande. A maior parte dos municípios (26) declarou possuir ações ou programas na área de habitação; no entanto, apenas 8

municípios declararam ter programas de urbanização de assentamentos. Pode-se notar também que a região Sudeste da RMSP é a que mais concentra programas habitacionais neste ano.

As pesquisas realizadas em 2002 e 2004 registraram uma mudança significativa quanto ao aumento do número de municípios que desenvolvem programas habitacionais. Enquanto em 2001 e 2002, 26 municípios do total de 39 declararam possuir programas na área de habitação; em 2004, este número foi 32. A quantidade de municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais também aumentou de forma significativa, passando de 21 municípios em 2001 para 31 em 2002. Curiosamente, nas pesquisas realizadas em 2004 e 2005, houve uma redução para 30 municípios que declararam possuir cadastro, uma vez que algumas prefeituras mudaram suas respostas. Isto pode ter ocorrido devido a mudanças dos critérios municipais em cadastrar a sua demanda, ou simplesmente por fornecimento de informação equivocada por parte do representante municipal.

O aumento do número de municípios com programas de urbanização de assentamentos é significativo, passando de 8 em 2001, para 14 em 2002, e 18 em 2004. Aumento semelhante ocorre com os programas de regularização fundiária; enquanto em 2001, apenas 5 municípios declararam possuir tal programa, este número sobe para 11 em 2002 e para 19 em 2004. Novamente. De forma contrária, os programas de oferta de lotes e oferta de material de construção não tiveram sua atuação ampliada nos municípios questionados, chegando até a serem reduzidos: enquanto 8 municípios declararam possuir programas de oferta de lotes em 2001, apenas 7 registram estes programas em 2002, 5 em 2004, e 3 em 2005. Isto pode ser explicado pelo aumento do custo do solo e pela ausência cada vez maior de terras disponíveis nos municípios da RMSP para a implantação de loteamentos. Assim, os municípios passaram a atuar cada vez mais em construção de unidades habitacionais com um padrão de densidade superior ao conseguido com loteamentos; e em urbanização de áreas ocupadas que já estão consolidadas, mas demandam a implantação de infra-estrutura e regularização fundiária.

Tabela 30. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2001

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Org_Hab	Cad_Dem	Prog_Hab	Prog_Const	Prog_Lot	Prog_Urb	Prog_Reg	Prog_Mat	Prog_Cort	Prog_Out
Centro	São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
	Osasco	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Noroeste	Carapicuíba	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Barueri	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
	Cajamar	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
	Santana de Parnaíba	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
	Pirapora de Bom Jesus	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Oeste	Cotia	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Vargem Grande Paulista	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Itapevi	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Jandira	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Sudoeste	Taboão da Serra	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Itapetérica da Serra	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Embu	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Embu-Guaçu	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Juquitiba	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	São Lourenço da Serra	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Sudeste	Santo André	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não
	São Caetano do Sul	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Mauá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
	Diadema	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
	Ribeirão Pires	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	Rio Grande da Serra	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Leste	Mogi das Cruzes	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Suzano	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
	Poá	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Itaquaquecetuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Ferraz de Vasconcelos	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Guararema	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Salesópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Biritiba-Mirim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nordeste	Guarulhos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não
	Arujá	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
	Santa Isabel	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Norte	Franco da Rocha	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Mairiporã	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Caieiras	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
	Francisco Morato	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2001.

Tabela 31. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2002

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Org_Hab	Cad_Dem	Prog_Hab	Prog_Const	Prog_Lot	Prog_Urb	Prog_Reg	Prog_Mat	Prog_Cort	Prog_Out
Centro	São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Osasco	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Noroeste	Carapicuíba	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Barueri	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
	Cajamar	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Santana de Parnaíba	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Pirapora de Bom Jesus	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Oeste	Cotia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Vargem Grande Paulista	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Itapevi	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
	Jandira	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Sudoeste	Taboão da Serra	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	Itapecerica da Serra	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
	Embu	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	Embu-Guaçu	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Juquitiba	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
	São Lourenço da Serra	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Sudeste	Santo André	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
	São Caetano do Sul	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Mauá	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
	Diadema	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	Ribeirão Pires	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
	Rio Grande da Serra	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Leste	Mogi das Cruzes	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	Suzano	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Poá	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
	Itaquaquecetuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
	Ferraz de Vasconcelos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
	Guararema	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Salesópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Biritiba-Mirim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Nordeste	Guarulhos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	Arujá	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Santa Isabel	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Norte	Franco da Rocha	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Mairiporã	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
	Caieiras	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
	Francisco Morato	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2002.

Tabela 32. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2004

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Org_Hab	Cad_Dem	Prog_Hab	Prog_Const	Prog_Lot	Prog_Urb	Prog_Reg	Prog_Mat	Prog_Cort ⁽¹⁾	Prog_Out
Centro	São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim		Sim
	Osasco	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim
Noroeste	Carapicuíba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não		Não
	Barueri	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não		Não
	Cajamar	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não		Não
	Santana de Parnaíba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não		Não
	Pirapora de Bom Jesus	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não		Não
Oeste	Cotia	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim		Não
	Vargem Grande Paulista	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
	Itapevi	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não		Sim
	Jandira	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não		Sim
Sudoeste	Taboão da Serra	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não		Sim
	Itapetica da Serra	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não		Sim
	Embu	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não		Sim
	Embu-Guaçu	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
	Juquitiba	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim		Não
	São Lourenço da Serra	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		Sim
Sudeste	Santo André	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim
	São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim
	São Caetano do Sul	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		Não
	Mauá	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não		Sim
	Diadema	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não		Sim
	Ribeirão Pires	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não		Sim
	Rio Grande da Serra	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não		Sim
Leste	Mogi das Cruzes	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não		Não
	Suzano	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não		Sim
	Poá	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
	Itaquaquecetuba	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		Não
	Ferraz de Vasconcelos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		Sim
	Guararema	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não		Não
	Salesópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
	Biritiba-Mirim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
Nordeste	Guarulhos	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim		Sim
	Arujá	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim		Não
	Santa Isabel	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
Norte	Franco da Rocha	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não		Não
	Mairiporã	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim		Não
	Caieiras	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não		Não
	Francisco Morato	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não		Não

(1) Esta pergunta não consta no questionário aplicado em 2004.

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2004.

Tabela 33. Atuação dos Governos Municipais na área habitacional em 2005

REGIÕES	MUNICÍPIOS	Org_Hab (1)	Cad_Dem	Prog_Hab (1)	Prog_Const	Prog_Lot	Prog_Urb (1)	Prog_Reg	Prog_Mat	Prog_Cort (1)	Prog_Out
Centro	São Paulo		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Sim
	Osasco		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Sim
Noroeste	Carapicuíba		Sim		Sim	Não		Não	Não		Sim
	Barueri		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Sim
	Cajamar		Sim		Sim	Não		Não	Não		Não
	Santana de Parnaíba		Sim		Não	Não		Sim	Não		Sim
	Pirapora de Bom Jesus		Sim		Não	Não		Sim	Não		Não
Oeste	Cotia		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
	Vargem Grande Paulista		Não		Não	Não		Não	Não		Não
	Itapevi		Sim		Não	Não		Não	Não		Sim
	Jandira		Sim		Não	Não		Não	Sim		Não
Sudoeste	Taboão da Serra		Sim		Sim	Não		Sim	Sim		Sim
	Itapeceira da Serra		Não		Sim	Não		Não	Não		Não
	Embu		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Sim
	Embu-Guaçu		Não		Não	Não		Não	Não		Não
	Juquitiba		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
	São Lourenço da Serra		Sim		Não	Não		Não	Sim		Não
Sudeste	Santo André		Sim		Sim	Sim		Sim	Sim		Sim
	São Bernardo do Campo		Sim		Sim	Sim		Não	Sim		Sim
	São Caetano do Sul		Não		Não	Não		Não	Não		Não
	Mauá		Sim		Sim	Não		Sim	Sim		Sim
	Diadema		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Sim
	Ribeirão Pires		Não		Não	Não		Sim	Não		Não
	Rio Grande da Serra		Não		Não	Não		Não	Não		Não
	Mogi das Cruzes		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Não
Leste	Suzano		Sim		Sim	Não		Sim	Não		Sim
	Poá		Sim		Sim	Não		Não	Não		Sim
	Itaquaquecetuba		Sim		Não	Não		Não	Não		Sim
	Ferraz de Vasconcelos		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
	Guararema		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
	Salesópolis		Não		Não	Não		Não	Não		Não
	Biritiba-Mirim		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
	Guarulhos		Sim		Sim	Sim		Não	Sim		Sim
Nordeste	Arujá		Sim		Não	Não		Sim	Não		Não
	Santa Isabel		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
Norte	Franco da Rocha		Não		Sim	Não		Não	Não		Não
	Mairiporã		Sim		Sim	Não		Não	Não		Não
	Caieiras		Sim		Não	Não		Não	Não		Não
	Francisco Morato		Não		Sim	Não		Não	Não		Sim

(1) Esta pergunta não consta no questionário aplicado em 2005.

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública 2005.

Uma vez constatado o aumento da atuação dos municípios em programas voltados à urbanização de favelas, deve ser analisado de que forma se deu essa prática. Conforme já apontado, a erradicação de favelas é abandonada por grande parte dos governos na década de 1980. Embora alguns governos ainda pratiquem a erradicação para atender os interesses do mercado imobiliário, novas políticas de urbanização começam a ser desenvolvidas. Neste novo contexto, utiliza-se a remoção total apenas nos casos em que não é possível consolidar a favelas, devido a riscos como o de ocupações sob redes de alta tensão ou sobre aterro sanitário.

De acordo com Denaldi (2003b), a urbanização de favelas compreende o conjunto de intervenções pontuais para melhorar as suas condições de saneamento e acessibilidade, até projetos que incorporam estratégias de integração da favela com o bairro, de recuperação ambiental de sub-bacias hidrográficas e complementação da urbanização de áreas mais amplas ou, ainda, que se inserem no âmbito de estratégias mais amplas de combate à exclusão social.

Devido à complexidade das ações necessárias, à alta demanda, à necessidade de atender situações emergenciais e à limitada capacidade de atendimento, diversos municípios têm desenvolvido intervenções pontuais como prática de urbanização. Segundo levantamento de Denaldi (2003b), cerca de 87% das favelas Santo André receberam intervenções deste tipo entre 1989 a 2000, e 100% das favelas de Diadema.

As intervenções pontuais podem se constituir de execução de obras de emergência para a eliminação de situações de risco geotécnico ou diminuição de insalubridade, enquanto não é possível promover a urbanização completa, que requer um investimento maior. Este tipo de intervenção traz benefícios a curto prazo para expressivas parcelas da população de favelas. Mas, se não forem orientadas por um plano global de urbanização, as intervenções pontuais, realizadas ao longo dos anos, podem resultar na consolidação de situações inadequadas de moradia e urbanismo.

O histórico de intervenções realizadas demonstra que grande parte das urbanizações atende apenas à necessidade de implantação de infra-estrutura - com a instalação de redes de água, esgoto, energia elétrica, drenagem e pavimentação; e a contenção de situações de riscos. Algumas urbanizações contemplam readequações do viário, intervenções buscando solucionar questões ambientais ou deficiências de estrutura urbana - mesmo que estas demandem remoções, e provisão de equipamentos urbanos. A regularização fundiária das ocupações ocorre apenas em casos isolados.

Entretanto, com o aumento da aplicação de programas de urbanização, pode-se constatar um aprimoramento das intervenções realizadas pelos municípios. Enquanto a década de 1980 é marcada por atuações que visavam apenas garantir o acesso ao saneamento básico ou a intervenção em situações emergenciais, a década de 1990 já registra intervenções que

buscam integrar às favelas ao bairro e melhorar as condições urbanísticas e ambientais. A importância à elaboração de projetos completos para as intervenções também passa a ser considerada na década de 1990.

Algumas prefeituras municipais consideradas pioneiras no desenvolvimento de programas de urbanização de favelas, como São Paulo, Diadema e Santo André, incorporam em suas práticas soluções habitacionais e urbanísticas para responder também ao problema do alto adensamento das áreas e da integração da favela à cidade. É buscada a articulação dos programas de urbanização com outros programas habitacionais, como o de requalificação das moradias, financiamento e assessoria à autoconstrução habitacional. A gestão e participação popular também são institucionalizadas por meio de instrumentos como o Orçamento Participativo, a criação de fóruns e conselhos de habitação.

A favela passa, então, a não ser tratada apenas como problema habitacional. O desenvolvimento de programas sociais integrados às intervenções físicas torna-se estruturante, uma vez que a baixa renda da população atendida merece especial atenção na busca da melhoria de suas condições de vida.

5.1. PRÁTICAS PIONEIRAS DE MUNICÍPIOS DA RMSP

5.1.1. DIADEMA - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (1983)

Diadema é considerada uma das primeiras cidades brasileiras a adotar uma política abrangente de urbanização de favelas, a partir de 1983. De acordo com Denaldi (2003a), até 1999, dos 200 núcleos de favelas existentes, 144 foram urbanizados e outros 37 estavam parcialmente urbanizados. A política adotada foi de urbanização gradativa ou gradual, priorizando o parcelamento e reconhecimento da posse da terra. Os recursos foram diluídos para promover a intervenção em um número maior de núcleos, garantindo pelo menos a melhoria das condições de saneamento.

O programa de urbanização de favelas em Diadema pode ser dividido em três etapas distintas, que acompanha as três administrações petistas, de 1983 a 1996. As primeiras intervenções foram realizadas em núcleos habitacionais com melhores condições físicas sem grandes problemas fundiários e com um mínimo de organização. Num segundo momento, foram urbanizadas áreas com um dispêndio de recurso maior com infra-estrutura. A terceira etapa do programa de urbanização caracteriza-se pelas intervenções maiores e mais complexas, com obras de canalização do córrego e construção de muros de arrimo.

A primeira fase do programa de urbanização do município é caracterizada pelas ações realizadas no primeiro mandato do governo petista. Foi criada uma pequena estrutura administrativa para viabilizar a implementação desta política, através do Serviço de Urbanização de Favelas. Nesta primeira fase, foi priorizada a adoção de parcelamento do solo, a partir da definição de lotes unifamiliares, com posterior abertura de vias para permitir a implantação de infra-estrutura, que não chegou a ser concluída na maioria dos núcleos. A Lei Municipal nº 819/85 autorizou o Governo Municipal a outorgar a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), independente da conclusão das obras de urbanização, do equacionamento da situação de domínio das áreas públicas ou mesmo da aprovação administrativa do parcelamento.

Inicialmente, as famílias da área a ser atendida eram cadastradas pela Prefeitura. Então, buscava-se implantar o reparcelamento de lotes com a abertura de vias. A reordenação do solo era feita através da relocação interna de barracos, que desmanchavam suas moradias do local original e reconstruíam nos lotes marcados. Na década de 80, as construções em alvenaria representavam uma pequena minoria e procurava-se evitar a sua destruição. Com a definição dos lotes, a prefeitura solicitava às concessionárias Sabesp e Eletropaulo as instalações das redes e ligações de água e energia elétrica. Foram realizadas poucas obras de contenção, pavimentação e drenagem.

O Governo Municipal priorizou o atendimento de acordo com as pressões populares, tornando pré-condição a organização da população moradora em favela, através de

comissão, associação ou representantes. Neste período, foram utilizadas apenas dotações orçamentárias municipais.

A segunda fase do programa de urbanização ocorreu durante o período de 1989 a 1992, concentrando suas ações na implantação de redes de infra-estrutura, incluindo água, esgoto, drenagem e pavimentação, e equipamentos urbanos. Como a prefeitura realizou estas intervenções apenas com recursos próprios, foram selecionadas áreas que não necessitassem de obras de canalização ou grandes contenções. Os projetos eram elaborados pela equipe de urbanização da prefeitura e discutidos com a comunidade, que forneceu a mão-de-obra através de mutirão em diversos núcleos. O processo de regularização continuou limitado à concessão de uso da terra. Foi criado neste período o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social para financiar obras de infra-estrutura em favelas e conjuntos habitacionais. Noventa e cinco núcleos foram urbanizados ou tiveram intervenções pontuais neste período.

Foto 45. Favela Dom João IV durante as obras de urbanização

O terceiro governo petista no município, de 1993 a 1996, marca a terceira fase do programa de urbanização. Nesse período, foram concluídas ações iniciadas nas fases anteriores e foram urbanizados núcleos com graves situações de risco, através de obras de maior complexidade que ainda não haviam sido executadas, como canalização de córregos, contenções e remoção de famílias para outra área. A consolidação da política habitacional foi integrada com as propostas de desenvolvimento urbano, promovendo a revisão da legislação vigente, a diversificação das modalidades de intervenção e a ampliação da participação popular na gestão dos projetos habitacionais. Nesse sentido, foi criado o sub-programa de Autogestão, que permitia a gestão dos recursos públicos pela comunidade, através da contratação de uma assessoria, para execução da urbanização ou acompanhamento de auto construção. Este sub-programa não chegou a ter um número expressivo de atuações, mas representou uma inovação na forma de gestão.

A forma de atuação nas áreas foi diversificada, incluindo execução de obras por empreitada, administração direta, mutirão ou autogestão da população. A combinação de diferentes modalidades de intervenção no mesmo núcleo foi freqüente. Em 1996, foi criado o programa “Pós-Urbanização”, visando integrar os núcleos ao bairro e prevendo ações de assistência técnica à autoconstrução de moradias, controle urbano, numeração e oficialização de ruas e desenvolvimento de ações sócio-educativas. Este programa não chegou a ter uma aplicação de grande impacto.

De acordo com a avaliação da Prefeitura Municipal de Diadema, o processo de construção em mutirão organizado foi de difícil aplicação devido à complexidade das obras, da necessidade de organização da população e limitações operacionais. Em geral, os núcleos não possuem local adequado ou seguro para estocar material, exigindo grande disponibilidade de caminhões para realizar transportes periódicos. As obras de finais de semana exigem acompanhamento de técnicos que, considerando o quadro reduzido do Governo Municipal, limita a abertura de frentes de obras. Além disso, a participação da população é reduzida pela grande quantidade de pessoas que trabalham também aos fins de semana e pela desmobilização percebida após o início da urbanização, que leva ao morador a preferir executar melhorias em sua própria moradia, ao invés de investir no coletivo.

Foto 46. Conjunto Habitacional Júpiter construído para reassentamento de famílias de áreas de risco

Os movimentos de moradias e as associações comunitárias não raramente também se distanciam de seus objetivos e retomam a adoção de práticas próprias do clientelismo político. Ainda assim, pode-se afirmar que o processo de urbanização de favelas em Diadema procurou fortalecer a organização social, canalizando a pressão dos movimentos reivindicativos para urbanizar os núcleos.

Denaldi (2003a) avalia que as intervenções realizadas melhoraram as condições de vida da população, resultando em queda de mortalidade infantil, diminuição de índices de violência, desenvolvimento sócio-econômico dos bairros, capacitação dos agentes envolvidos e construção de um processo participativo e de educação popular. A qualidade urbana dos núcleos após a urbanização pode ser comparada, em muitos casos, com o padrão de urbanização do restante da cidade. No entanto, a política adotada também consolidou situações inadequadas de moradia, com núcleos sem áreas para implantação de praças ou equipamentos comunitários, em margens de córregos, áreas de alta declividade ou em faixa de domínio de redes de energia elétrica, sem regularização urbanística e fundiária concluída, com baixo padrão de urbanização, densidade muito elevada e baixa qualidade do espaço construído.

A consolidação destes núcleos foi justificada pela dificuldade de construção em outros locais para permitir remoção e reassentamento externo às famílias. Porém, denota a falta de preparo técnico da equipe e busca de promoção de amplo atendimento, independente às particularidades das áreas, que acabou por promover a consolidação de situações impróprias de moradia. A grande preocupação em atender uma demanda muito alta influenciou claramente as propostas de intervenção, deixando de lado, por vezes, critérios que promoveriam mais qualidade urbanística às soluções. Ainda assim, mesmo que em alguns casos não tenha sido garantido o acesso a um urbanismo de boa qualidade, a condição

de vida e de habitabilidade teve uma melhora significativa. Nesse sentido, o trabalho do LABHAB (1999) avalia que o resultado das intervenções é mais perceptível nos indicadores sociais, que apontam para a melhora da qualidade de vida e da auto-estima da população, do que na paisagem da cidade.

Um dos maiores destaques da prática de urbanização de favelas de Diadema está em seu pioneirismo, por ter sido um dos primeiros municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) a adotar uma ação efetiva em torno do problema das favelas. Além disso, a prática foi sistemática, aumentando a complexidade das intervenções, conforme o programa se aprimorava: de simples reparcelamentos do solo, as propostas passaram a envolver dotação de infra-estrutura, soluções para drenagem e situações de riscos, abrangendo a questão fundiária e a integração dos núcleos com o restante da cidade.

5.1.2. SÃO PAULO - AÇÃO EM FAVELAS (1989)

Os primeiros programas criados pelo Governo Municipal de São Paulo que permitem a consolidação das famílias nas áreas ocupadas datam de 1979. O PROÁGUA, o PROLUZ e o PROFAVELAS previam a implantação de infra-estrutura para permanência das famílias. De acordo com Tanaka (1993, p. 61), estes programas de urbanização “(...) deveriam ser empregados em favelas localizadas em terrenos em condições técnicas de receber obras urbanas e com os barracos em áreas passíveis de suportar casas de alvenaria”. No entanto, o impacto destes programas foi pequeno, com poucas experiências de atuação.

Também em 1979, foi criado em São Paulo, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), através da Lei nº 8.906, de 27.04.1979. A criação deste fundo previa o atendimento da população de renda equivalente a até 4 salários mínimos e que residisse em habitações consideradas subnormais no município. No entanto, no período de governo do Prefeito Jânio Quadros (1986-1988), os recursos do fundo foram utilizados apenas para financiar a produção de moradias mediante a contratação de empreiteiras. Nesta mesma gestão, foi criado o Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Viário e recuperação ambiental e social de fundos de vale (PROCAV), que previa a retirada de famílias das margens de córregos para recuperação das áreas de fundo de vale e adequação do sistema viário.

O governo de Luiza Erundina, na cidade de São Paulo (1989-1992), foi o primeiro a implantar no município uma política habitacional que contemplava de fato a atuação em favelas. O programa inicialmente lançado por esta administração para o atendimento habitacional foi o Programa de Ação Imediata de Habitação, em fevereiro de 1989. Dentre as diretrizes gerais deste programa, conforme registrado por Ronconi (1995, p. 22-25) já estava previsto que o atendimento habitacional deveria priorizar, entre outros, a “regularização fundiária e urbanização de favelas consideradas prioritárias (...)”.

A atuação desenvolvida por este governo pode ser separada em dois grandes grupos, desenvolvidos através da Superintendência da Habitação Popular (HABI) da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB): o “Ação em Favelas” e o “Construção de Habitação de Interesse Social”.

Para coordenar o “Ação em Favelas”, foi criado o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFVELAS). De acordo com Bueno (2000, p. 115), “a urbanização das favelas foi definida como um processo que devia conjugar as intervenções sociais, físicas e de regularização fundiária”. Foram desenvolvidos os seguintes programas: Urbanização de favelas - Construção, Prevenção de riscos, Melhorias e Regularização fundiária.

O programa de urbanização de favelas, segundo Maricato (1997, p. 42), tinha:

O eixo central (...) constituído pela defesa prioritária de uma base urbanística adequada para o assentamento residencial, mais do que da unidade habitacional propriamente dita. Através desta ação procura-se garantir água, esgoto, drenagem de água pluvial, estabilização do solo, sistema viário, vias de acesso aos domicílios, parcelamento do solo, além da definição de áreas de uso público, residenciais e mistas.

Dessa forma, o programa Urbanização de Favelas – Construção tinha como objetivo fazer a regularização física e jurídica das favelas, inserindo o assentamento no tecido urbano. Para viabilizar as intervenções, foram desenvolvidos três sub-programas:

- . Obras por empreiteira;
- . FUNAPS-Urbanização (URBANACOM) – que realizava obras de infra-estrutura por mutirão;
- . FUNAPS-Favela – que realizava unidades habitacionais em favelas, por mutirão.

Foto 47. Escadaria executada na Favela Nossa Senhora Aparecida

Os programas executados através de mutirão tinham o gerenciamento dos recursos controlados por associações de moradores, com a contratação pelas mesmas de assessorias técnicas para acompanhamento das obras.

O Programa Prevenção de Risco foi voltado às intervenções em situações de risco em favelas, através da remoção total ou parcial das famílias para novas unidades habitacionais em empreendimentos para provisão de moradia.

Já, quando não havia viabilidade técnica de uma urbanização e poderia ocorrer futuramente a remoção da favela, as intervenções eram feitas através do programa de Melhorias, com a realização de obras pontuais e emergenciais. Estas obras podiam ser executadas por mutirão ou por empreitada. Este programa atendeu 76 favelas e teve 83% das obras concluídas até o final da gestão.

Visando à obtenção de regularidade das ocupações foi criado o Programa de Regularização Fundiária. Seu objetivo era desafetar as áreas públicas municipais ocupadas por favelas e fornecer a concessão de direito real de uso aos moradores. No entanto, até o final da gestão,

só foram obtidas 9,09% do total das áreas pretendidas (BUARQUE, 1998). Este governo não consegue avançar no processo de regularização fundiária devido a divergências com a Câmara Municipal para aprovação de projeto de lei que previa a desapateação de áreas de favela e concessão de direito real de uso a seus moradores (MARICATO, 1997).

Os programas desenvolvidos dentro do grupo de Construção de Habitação de Interesse Social também merecem destaque, pois visavam à redução do déficit habitacional na faixa de renda mais baixa. Sua atuação pode ser dividida nos programas de Aquisição de terras, Construção por empreiteira, FUNAPS comunitário – programa de mutirão e autogestão, e Recuperação de Cortiços. Segue abaixo quadro resumo da quantidade de famílias atendidas por estes programas entre 1989-1992:

Tabela 34. Atendimento por programa habitacional no período de 1989 a 1992

PROGRAMAS	Demanda (Nº de Famílias)	Famílias atendidas	
		Total	% da demanda
Construção de UH	377.750	4.901	1,30
Urbanização de Favelas	135.482	6.117	4,51
Melhorias em Favela	-	10.610	-
Cortiço	-	0	-
Remoção/ risco	-	5.036	-
TOTAL	-	26.664	-

Fonte: Relatório de Gestão (1989-1992)

O FUNAPS Favela foi criado em 1990 a partir do princípio do FUNAPS Comunitário. Assim, ambos previam a provisão de moradia com mão-de-obra por mutirão e autogestão, com o diferencial do FUNAPS Favela edificar as unidades nas próprias áreas já ocupadas por moradias. Este subprograma permitia que uma associação comunitária de moradores, legalmente constituída, pudesse firmar convênio com a prefeitura para construção das unidades, tendo os escritórios regionais como assessoria técnica. O URBANACOM, criado em 1991 como um subprograma do FUNAPS, também previa o mutirão cogerido pela associação de moradores, agora para execução de projetos e obras de urbanização (BUENO, 2000, p. 134-135). Dessa forma, a autogestão popular dos empreendimentos foi levada também para as intervenções em favelas.

Outra inovação foi a construção verticalizada em favelas, para permitir a reordenação de áreas muito adensadas, com a manutenção dos moradores no local. As intervenções realizadas neste período revelam a mudança do princípio de remoção ostensiva das famílias das favelas para conjuntos habitacionais em regiões afastadas, ao adotar como partido para

as intervenções a manutenção das famílias no local, através da substituição das construções precárias por edifícios, em favelas densas e de boa localização. Ainda assim, o número de experiências de intervenção em favelas que envolveram verticalização não é grande, pois essa solução era entendida como algo que deveria ser aplicado apenas em casos que a urbanização horizontal não era possível, ou caso houvesse necessidade de desadensamento. Foram construídas unidades verticalizadas em três áreas: Água Branca, Minas Gás e Setor Delamare de Heliópolis, totalizando 462 unidades habitacionais verticalizadas, sendo que 313 foram concluídas até 1992 (ALBUQUERQUE, 2006).

Merece destaque também, conforme apontado por Denaldi (2003a, p. 107), “a preocupação do governo em estabelecer diretrizes para o projeto e execução da obra em favelas que considerassem a diversidade das situações físicas encontradas nas favelas”. Foram criados durante a gestão cadernos de especificações para contratação de projetos e obras, como o Caderno de encargos para o desenvolvimento de projetos de saneamento e drenagem, e o Caderno de Especificações de obras em favelas e formas de medição e pagamento.

Entre 1989 e 1992, foram desenvolvidos pela SEHAB e enviados à Câmara Municipal de São Paulo diversos projetos de lei, como o Código de Obras e Edificações, Lei de ZEIS, de Habitação de Interesse Social, de Regularização Fundiária para moradores de favelas e do Conselho Municipal de Habitação. (MARICATO, 1997, p. 41).

Infelizmente, após o término do Governo Erundina, a linha desenvolvida do programa de Urbanização de favelas não teve continuidade. A gestão do prefeito Paulo Salim Maluf (1993-1996) criou um novo programa, o Programa de Verticalização de Favelas (PROVER), que ficou amplamente conhecido como Projeto Cingapura. O PROVER representou uma política habitacional bem distinta do Ação em Favelas, adotando a verticalização como premissa principal e selecionando as favelas para o programa de acordo com critérios de visibilidade (ALBUQUERQUE, 2006).

5.1.3. SANTO ANDRÉ - URBANIZAÇÃO INTEGRAL E PRÉ-URB (1989)

O município de Santo André localiza-se na RMSP e integra a Região do Grande ABC. Sua ocupação retrata a tendência ao crescimento nas áreas mais periféricas, com alta incidência de loteamentos irregulares e favelas. Tendo aproximadamente 648 mil habitantes, a Prefeitura de Santo André registra a existência, em 2002, de 139 favelas, o que representa uma população residente nestas áreas de 132 mil pessoas. Assim como no restante da região metropolitana, a taxa de crescimento da população de favela apresenta índices superiores ao do restante da população.

O início da intervenção em favelas como parte da política municipal de habitação inicia-se em 1989, no primeiro governo do prefeito Celso Daniel (1989-1992). Esta gestão estruturou a prática de intervenções em favelas no âmbito do município de Santo André, através da criação da Secretaria Municipal de Habitação e da Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP); da instituição de importantes instrumentos como a Lei de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e de CDRU; e da criação do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação.

Visando à melhoria das condições de habitabilidade da população moradora em assentamentos precários, foram criados dois programas: “Urbanização Integral” e “Pré-Urb”, sendo que este último incorporava as modalidades de “Urbanização Gradual” e “Intervenção Pontual”. Estes programas eram aplicáveis aos núcleos considerados “consolidáveis”. Para a prefeitura de Santo André, era denominado núcleo “consolidável” aquele que podia ser consolidado através de obras de infra-estrutura e melhoria, sem necessitar futuramente de remoção ou reparcelamento. Para os núcleos “não consolidáveis”, existia a intervenção para “Reassentamento em Novas Áreas”, ou simplesmente a execução de melhorias provisórias, no âmbito do “Pré-Urb - Intervenção Pontual”.

O Programa de Urbanização Integral tinha como objetivo a integração da favela ao bairro, viabilizando a regularização fundiária, a implantação de infra-estrutura completa e de equipamentos urbanos, a consolidação geotécnica, a construção de unidades habitacionais, caso fosse necessário, e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas. Os projetos desenvolvidos por este programa buscaram o equilíbrio entre o respeito à tipicidade de ocupação e a necessidade de reparcelamento da área, adotando padrões urbanísticos específicos, como o lote mínimo de 40 m2.

Como a meta do governo era conseguir atuar em todas as favelas do município, foi desenvolvido o Programa Pré-Urb para viabilizar algumas das intervenções necessárias, na impossibilidade da realização de uma urbanização completa. As modalidades de “Urbanização Gradual” e “Intervenção pontual” permitiam a melhora das condições de habitação, minimizando situações de risco ou insalubridade. A “Urbanização Gradual” foi responsável pela execução de obras de saneamento e de contenção, e abertura de novos

acessos, diretamente pela municipalidade ou com a participação da população (mutirões), melhorando as condições de saneamento e prevenindo situações de risco. Já, através da “Intervenção pontual”, foram realizadas obras de emergência para a diminuição de insalubridade e eliminação de situações de risco detectadas pela Defesa Civil.

Em Santo André, de 1989 a 2003, cerca de 87% das favelas receberam intervenções dessa natureza. Este dado mostra que, apesar de ainda não ter conseguido atingir a meta de intervenção em todas as favelas do município, a prática teve aplicação contínua e em larga escala. Uma preocupação levantada nos casos em que foi realizada a intervenção pontual é que, se a prática não for orientada por um projeto global, ela tende a consolidar a ocupação tal qual ela se seu, nem sempre gerando um bom resultado urbanístico.

Fotos 48 e 49. Acima. Construção de escadaria e muro de arrimo com mão-de-obra da Prefeitura na Vila Lutécia, no âmbito do Pré-Urb, Programa Urbanização Comunitária.

Foto 50. Abaixo. Mutirão para colocação de guias e sarjetas no Jd. Cristiana, no âmbito do Pré-Urb, Programa Urbanização Comunitária

Também foram desenvolvidas ações para promover a regularização fundiária dos núcleos de favela urbanizados ou em processo de urbanização. A instituição das AEIS tinha como objetivo viabilizar a regularização simultânea à urbanização, através de um instrumento que permitisse a concessão de direito real de uso. No caso de terrenos públicos, a concessão era feita

mediante o pagamento de tarifa mensal, com valor variável em função da dimensão do lote. O valor do pagamento retorna ao Fundo Municipal de Habitação, possibilitando novos investimentos. Os termos de concessão são encaminhados ao Cartório Imobiliário para averbação. Para as áreas particulares, poderia ser feita negociação dos moradores com o proprietário, ou ações de usucapião das glebas, com assessoria jurídica promovida pela prefeitura.

Até julho de 2002, Santo André possuía 13 assentamentos considerados regularizados administrativamente, com planos de urbanização aprovados na Prefeitura e em fase de regularização cartorial (DENALDI, 2003a). Apesar da prioridade política dada ao Programa de Regularização Fundiária, os resultados não foram extensos, devido à elevada burocracia dos procedimentos de regularização, a situação irregular de domínio das áreas, as restrições impostas pela legislação ambiental e a forma diferenciada de ocupação dos assentamentos.

Os canais de participação foram construídos a partir de assembléias e comissões de favelas. O Orçamento Participativo subsidiava a decisão do governo, e o Conselho Municipal de Orçamento, através dos fóruns, eram responsáveis pela aprovação de critérios para eleição das favelas que seriam atendidas e das prioridades para execução das obras. Alguns dos critérios considerados para intervenção foram: situações de insalubridade e risco, ocupação em áreas de preservação ambiental ou em áreas de interesse coletivo, relação custo-benefício, tempo de existência do assentamento, nível de organização comunitária, entre outros.

O reconhecimento da existência das favelas e a adoção da urbanização como forma de promover o acesso à habitação é um dos maiores méritos da política habitacional da primeira gestão de Celso Daniel. Uma metodologia própria para a intervenção em favelas, foi desenvolvida pelo Poder Público Municipal. E, apesar de incipiente no primeiro governo, esta metodologia pode ser aprimorada nos outros dois outros governos do mesmo prefeito.

O Governo Municipal de 1993 a 1996 não deu continuidade às políticas de intervenção em favelas e realizou apenas intervenções voltadas à eliminação de situações de risco diagnosticadas pela Defesa Civil. Em 1997, com nova eleição de Celso Daniel, e posteriormente, em 2001, com sua reeleição, são retomados os programas de urbanização de favelas. As gestões de 1997 a 2000 e 2001 a 2003 deram continuidade à política estabelecida na primeira gestão e prioridade ao programa de inclusão como a mais importante estratégia municipal de combate à exclusão social. Após avaliação dos resultados da primeira administração, em relação à urbanização de favelas, verificou-se a necessidade de melhorar a qualidade dos projetos e obras de urbanização. O objetivo era o de promover maior integração urbanística da favela com seu entorno e viabilizar a construção de áreas de lazer e equipamentos comunitários.

Foram criados neste período: o “Programa Integrado de Inclusão Social” (PIIS) - no âmbito do qual o programa de urbanização integrada de favelas se insere; o “Programa de Apoio às Associações de Moradias” e o “Contenção de Invasões”. A política habitacional deste período é voltada para a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado habitacional formal e para a melhoria das condições de habitabilidade em núcleos de favela. Para ampliar o atendimento a população, também foram realizadas ações como “Apoio à autoconstrução”, “Produção de novas moradias e de lotes urbanizados”, “Requalificação habitacional e pós-uso em favelas” e “Monitoramento de áreas de risco”.

Foto 51. Santo André, HBB - Conjunto Habitacional Alzira Franco

Embriões construídos em terreno adjacente da favela Capuava para viabilizar a remoção de famílias de área de risco e para desadensamento do núcleo

A “Produção de novas moradias e de lotes urbanizados” gerou apartamentos, embriões de moradia e lotes dotados de infra-estrutura, destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de parcela ou da totalidade das famílias. Já, a “Requalificação habitacional e pós-uso em favelas”, também chamado de Programa Melhor Ainda, tinha como objetivo integrar a favela urbanizada ao bairro e melhorar a qualidade das unidades habitacionais, fornecendo para isso: concessão de crédito para construção e melhoria habitacional, assessoria técnica à autoconstrução, manutenção urbana, controle urbano e educação ambiental.

O “Monitoramento de áreas de risco” era realizado através de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica, além de cadastramento dos moradores de favelas, visando ao congelamento da situação até a urbanização das áreas. Este trabalho foi desenvolvido em parceria do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e a Defesa Civil do município. Já, a “contenção de invasões” realizava o controle e fiscalização de novas ocupações em áreas públicas para inibir o adensamento nas favelas existentes e a formação de novas favelas. Este trabalho era realizado pela Equipe de Defesa do Patrimônio.

A partir de 2001, o Programa Integrado de Inclusão Social passa a se chamar “Santo André Mais Igual”. Como o Programa de Urbanização Integrada de Favelas é inserido no mesmo, foi garantido o atendimento das famílias moradoras em diversos programas setoriais, além do habitacional, como programas de educação, saúde, renda, desenvolvimento econômico etc. De acordo com Denaldi (2003a), embora incipiente e de abrangência limitada, o programa inovou ao buscar a integração entre setores do Governo Municipal, como forma de superar a insuficiência das ações físicas/ urbanísticas.

Uma das intervenções mais citadas é a do núcleo Sacadura Cabral. Por situar-se em área inundável, de várzea, foram demolidas todas as moradias existentes e houve reparcimento total do tecido urbano. A reconstrução das moradias foi feita através de autoconstrução, assessorada por uma ONG contratada da Prefeitura.

Favela Sacadura Cabral

Imagem 6. Projeto de Urbanização da favela Sacadura Cabral

Foto 52. Rua Luís de Camões sem infra-estrutura e pavimentação em 1999

Foto 53. Foto aérea do núcleo já urbanizado em 2003, no âmbito do PIIS

Estes programas representaram grandes avanços no aprimoramento das políticas de urbanização de favelas. No entanto, a experiência de Santo André demonstra que o município é incapaz de atender a toda a demanda existente, apenas com recursos próprios. Com o forte objetivo de ter uma atuação abrangente na cidade, foram adotadas em muitos casos propostas de urbanização com o mínimo de investimentos possível, que acabaram por consolidar situações precárias.

Vista aérea do Jd. Vitória e Jd. Marina
Foto: Prefeitura da Estância Turística de Embu

6. A EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO EM FAVELAS DO MUNICÍPIO DE EMBU

6. A EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO EM FAVELAS DO MUNICÍPIO DE EMBU

Este capítulo apresenta a atuação em favelas desenvolvida no município de Embu, integrante da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e com problemas de crescimento desordenado e periférico. Por ter sua ocupação mais recente do que a registrada em São Paulo, Diadema ou Santo André, a política habitacional também se estruturou alguns anos após a destes municípios. A seguir, serão abordadas as principais características do município e do seu diagnóstico habitacional, o histórico das ações voltadas à habitação e à intervenção em favelas e a política desenvolvida após 2001, com a gestão do prefeito Geraldo Cruz marcando o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores na cidade.

6.1. INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

A formação de Embu tem origem no século XVII, como uma aldeia jesuítica chamada de M'Boy. Em 19 de julho de 1869, torna-se freguesia pertencente ao Município de São Paulo, com a denominação de Nossa Senhora do Rosário de M'Boi. Em 1870, volta à condição de povoado e, em 1880, passa a ser freguesia do Município de Itapeverica da Serra, com o nome de M'Boi. Sua denominação foi alterada para Embu em 1938 e a emancipação como município autônomo ocorreu em 18 de fevereiro de 1959.

A cidade de Embu integra área de especial de interesse turístico, sendo conhecida como “Embu das Artes” devido à tradicional feira de artesanatos que ocorre na região central aos fins de semana. Soma-se ainda o valor ambiental da vegetação existente e dos recursos hídricos que alimentam os mananciais da metrópole paulista.

Integrante da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o município de Embu sofre a pressão do forte crescimento urbano e populacional de Taboão da Serra e dos distritos paulistanos de Campo Limpo e Capão Redondo, na periferia sudoeste de São Paulo, que vem se expandido intensamente de maneira desordenada e precária.

A expansão periférica da cidade de São Paulo e os subseqüentes fluxos migratórios para os demais municípios da Região Metropolitana geraram um incremento populacional ao Embu de aproximadamente cinco mil habitantes/ano na década de 1990. Registrando sempre forte crescimento populacional, Embu chega em 2007 com 237.318 habitantes, de acordo com a população estimada pelo IBGE. A tabela 36 compara o crescimento da população de Embu, com o do município de São Paulo, o da RMSP, o do Estado de São Paulo e do Brasil. Nos períodos de 1991 a 1996 e 2000 a 2007, as taxas de crescimento de Embu foram superiores a de todos os locais comparados.

Tabela 35. Evolução populacional do Município de Embu, de 1960 a 2007

	População Total	População Urbana	População Rural
1960	5.036	1.133	3.903
1970	22.148	4.348	17.800
1980	95.764	95.764	0
1991	155.842	155.842	0
1996	195.628	195.628	0
2000	206.781	206.781	0
2007	237.318	237.318	0

Fonte: IBGE, 1960, 1970, 1980, 1991, 1996, 2000, 2007.

Tabela 36. Evolução do crescimento demográfico 1991-2007

	1991	1996	2000	2007
Embu	155.842	195.628	206.781	237.318
São Paulo	9.646.185	9.811.776	10.434.252	10.886.518
RMSP	15.546.416	16.583.234	17.245.015	19.223.897
Estado de São Paulo	31.546.473	34.120.886	37.032.403	39.827.570
Brasil	147.305.524	157.079.573	169.799.170	183.987.291

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991 e 2000, Reccontagem 1996 e Contagem e Estimativa da População 2007.

A problemática urbana de Embu está estritamente vinculada à complexidade metropolitana. Dessa forma, seus problemas relacionados ao crescimento urbano, à precariedade habitacional, ao meio ambiente, à violência urbana e ao desemprego estão ligados a processos que envolvem os demais municípios da RMSP.

Como a oferta de empregos é baixa no município de Embu, este é tido como uma cidade dormitório da Região Metropolitana de São Paulo. A pesquisa Origem e Destino do Metrô, realizada em 1997, registrou a existência de 51.788 empregos na cidade, incluindo formais e informais, para o total de 126.684 pessoas em idade ativa (entre 15 e 65 anos). Isso representa uma taxa de 0,41% emprego para cada pessoa em idade ativa. Assim, os dados comprovam que não há emprego suficiente para toda população, restando para cerca de 60% das pessoas o desemprego ou a procura de vagas nos municípios vizinhos. Dos empregos existentes, o setor de serviços é considerado o maior, seguido pelo comércio e depois pela indústria, sem muito destaque na economia local.

Mesmo tendo reduzido significativamente nos últimos anos seus problemas de violência urbana, os dados ainda apontam uma situação preocupante. Segundo dados da Fundação SEADE do ano de 2007, Embu registrou a 7ª maior taxa de mortalidade por agressões da Região Metropolitana de São Paulo (26,42 mortes para cada 100.000 habitantes). E proporcionalmente à densidade da ocupação, é na porção leste de Embu que acontece o maior número de crimes. Segundo dados da Polícia Militar, em 2001, 19,8% dos 197 homicídios registrados ocorreram na porção oeste do município e 80,2% tiveram lugar na porção leste da cidade - considerando a Rod. Régis Bittencourt como linha de divisão.

Mapa do Estado de São Paulo com o município de Curitiba destacado em vermelho. O mapa mostra as divisões territoriais dos municípios, com Curitiba localizada no interior do estado, na região central-nordeste.

6 . A experiência de atuação em favelas do município de Embu

A principal via de acesso da cidade é a Rodovia Régis Bittencourt – via regional e intermunicipal, que liga a metrópole paulistana às principais cidades da região sul do Brasil como Curitiba e Porto Alegre. Esta rodovia, conhecida como BR-116, também é uma referência constante para os moradores do município. É comum a classificação do que está “do lado de lá da BR”, como referência à parte leste do município, com maior concentração urbana.

O Rodoanel, outro forte indutor de ocupação, tem o trecho oeste já concluído e o trecho sul, que irá ocupar áreas de várzea do Rio Embu-Mirim, está em obras. A localização das indústrias margeando a várzea do rio Embu-Mirim foi reiterada pelo zoneamento industrial metropolitano, que faz limite com as áreas de mananciais nessa região. O centro histórico do município também está contido em mananciais. Mas o crescimento populacional configura-se, cada vez mais, pelo transbordamento do crescimento periférico de São Paulo. A conclusão das obras do Rodoanel, atravessando a região de mananciais do município, tende a provocar ainda maiores pressões por ocupação urbana nessa área.

Todo município é classificado como zona urbana desde a criação da Lei Municipal nº 726/78. A evolução da área urbanizada se torna mais complexa ao considerarmos a ilegalidade desta forma de crescimento. Entre 1965 e 1985, os dados da Emplasa mostram que houve uma expansão da área urbanizada de 356 ha. No entanto, nenhum dos empreendimentos realizados teve sua aprovação legal pelos órgãos responsáveis. Dentre os bairros que estão crescendo aceleradamente, o próprio Plano Diretor da Cidade aponta como mais preocupantes os que avançam sobre a Área de Proteção aos Mananciais atravessada pelo rio Embu-Mirim.

Mapa 7. Malha urbana do Município de Embu e cidades limítrofes

Fonte: Plano Diretor de Embu

Desde a aprovação da Lei Estadual nº 898, de 18.12.1975, o município de Embu teve 60% de sua área classificada como de proteção dos mananciais, com restrições para o uso e ocupação do solo. Porém, sua área já está bastante ocupada pela urbanização, com características de expansão periférica, carência de equipamentos e infra-estrutura urbana. A dificuldade de ocupação de algumas áreas devido às restrições impostas pelas características da cobertura e da declividade do terreno foi o que garantiu a preservação ambiental de uma quantia significativa do município e da Bacia do Guarapiranga, na qual está inserido. Isto contribuiu para a preservação de áreas de matas densas em grande parte do território, especialmente na porção oeste do Município e nas áreas próximas à várzea do rio Embu Mirim, contribuinte da represa do Guarapiranga.

Imagem 7. Foto aérea com limite do Município de Embu

Fonte: Foto base Google Earth, acesso em 27/01/2009

Ainda assim, não foi evitado que Embu tivesse a maior parte das áreas urbanizadas ocupadas por bairros surgidos a partir de loteamentos clandestinos localizados na porção leste da cidade. O uso urbano mistura-se à ocupação rarefeita com alguns usos rurais. Predominam os bairros residenciais com baixo padrão urbanístico e ambiental. Núcleos como estes aparecem também ao longo da rodovia Régis Bittencourt, misturando-se às áreas industriais e às áreas habitacionais de padrão médio que envolve o centro da cidade.

Em relação à infra-estrutura, Embu investiu na rede de abastecimento de água, que abrange praticamente toda área urbanizada da cidade. Já, a rede coletora de esgotos só existe em 45,8% do total de residências, de acordo com dados da SABESP de 2000. Mesmo assim, o coletor tronco construído pelo Programa Guarapiranga ao longo do Rio Embu-Mirim ainda não está funcionando, e todo esgoto coletado é lançado nos rios e córregos do município. Quanto à drenagem, nota-se a quase total inexistência de um sistema de galerias coletoras de águas pluviais no município. O que existe são pequenos trechos que lançam as águas coletadas nos dias de chuva no rio ou córrego mais próximo.

6.2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL

Atualmente, de acordo com levantamentos da Prefeitura, cerca de 80% dos moradores da cidade ocupam a zona leste do município, onde também estão concentrados os loteamentos irregulares e favelas. A expansão territorial dos loteamentos e assentamentos populares se tornou limitada por restrições como a barreira geográfica da rodovia BR116, a Lei de Zoneamento Municipal e, principalmente, o limite da Zona de Proteção aos Mananciais; resultando na concentração de contingente populacional em aproximadamente 35% do território.

A segregação imposta por mecanismos legais e pelas barreiras geográficas tem garantido um relativo controle sobre a qualidade ambiental e a ocupação da Área de Proteção aos Mananciais. No entanto, esta segregação também favorece o surgimento de um grande número de ocupações irregulares e clandestinas, que ocupam áreas públicas e particulares, de forma precária e com baixa qualidade de vida para seus habitantes.

O primeiro registro oficial desenvolvido no âmbito do município quanto à sua situação habitacional data de 1984. Neste ano, a Emplasa, em parceria com a Prefeitura, aplicou pesquisa sócio-econômica junto à população das favelas. Esta pesquisa foi realizada como parte integrante do Programa de Intervenção de Favelas. O relatório produzido registrou a realidade física e social das áreas de estudo, identificando trinta e cinco áreas públicas invadidas do município, sendo onze localizadas dentro da área de proteção aos mananciais (EMPLASA, 1985). O levantamento realizado pode ser resumido pela tabela a seguir.

Tabela 37. Favelas, domicílios em favelas e população residente em favelas, em 1984

	Quantidade de Assentamentos	Número de Domicílios	População residente
Favelas em Área de Proteção aos Mananciais	11	577	3.077
Favelas fora da Área de Proteção aos Mananciais	24	1.861	9.923
TOTAL	35	2.438	13.000

Fonte: EMLASA, 1984.

Em 2001, a Companhia Pública Municipal Pró-Habitação, responsável pela política habitacional do município, firmou termo de parceria com o Grupo Técnico de Apoio – GTA, para assessoria técnica visando realizar o diagnóstico da situação habitacional e elaborar uma proposta para a ação habitacional no município. Para tanto, foi realizado levantamento de campo, durante o primeiro semestre de 2002, dos assentamentos precários em Embu. O levantamento revelou uma grande quantidade de famílias residindo em favelas, em sua maioria, originárias e com características semelhantes às ocupações da zona sudoeste de São Paulo, além de loteamentos irregulares e clandestinos.

No Relatório do Diagnóstico e Caracterização da Situação Habitacional do Município de Embu (EMBU, PRÓ-HABITAÇÃO & GTA, 2002), foi realizado estudo por bacias hidrográficas, identificando os problemas de cada região e considerando a diversidade de situações encontradas nas diferentes porções do município. As bacias hidrográficas do município de Embu são definidas pelos córregos e rios que contribuem como afluentes dos Rios Cotia, Pirajussara e Guarapiranga.

A bacia hidrográfica do rio Cotia preserva ainda expressiva permeabilidade e cobertura vegetal, tendo como uso predominante o de sítios, granjas e chácaras de recreio. Alguns loteamentos antigos se configuram como bairros mais consolidados. O bairro Jardim Tomé é o de maior densidade populacional nesta bacia, e conurba com o município de Cotia através da estrada Keishi Matsumoto. Existem poucas ocupações irregulares na bacia hidrográfica do Rio Cotia, sendo a maior constituída por favela em área particular, em margens de córrego e acesso através da Estr. Keishi Matsumoto.

Já, a bacia hidrográfica do rio Embu Mirim engloba alguns loteamentos, mas sem grande continuidade urbana. Esta porção do município integra o perímetro legal da legislação estadual de proteção aos mananciais da Bacia do Guarapiranga. A legislação estadual impôs restrições para construções que levaram à diminuição do surgimento de novos loteamentos e da expansão industrial ao longo da rodovia Régis Bittencourt, mas não impediu o adensamento, principalmente nas áreas mais precárias.

Nessa bacia, existem favelas em áreas públicas de loteamentos, ocupando principalmente fundos de vale de tributários do rio Embu Mirim. As ocupações da porção sul do município conurbam-se com Itapeverica da Serra. Ao longo do Rodoanel, invasões recentes formaram-se no decorrer da obra, compostas por famílias removidas pela própria obra e população atraída pela possibilidade de trabalho na construção do anel viário. Destaca-se também um grande número de subdivisões irregulares de lotes em loteamentos ocupados por famílias de baixa renda. Ainda há regiões com expressiva permeabilidade e cobertura vegetal, uso de sítios, granjas e chácaras de recreio, além de condomínios voltados para classes média e alta.

A bacia hidrográfica do rio Pirajussara está localizada na porção leste do município de Embu, área que teve seu crescimento diretamente ligado com o processo de urbanização periférica da zona sul da cidade de São Paulo. Com características dos distritos de Campo Limpo, Capão Redondo e Jardim Ângela, esta é a bacia que concentra cerca de 80% da população do município, provocando um grande desequilíbrio na distribuição populacional.

Ao nordeste, a área é conurbada com Taboão da Serra, com intensa ocupação industrial e habitacional. Na região com acesso a partir da Avenida Rotary, há intensa ocupação urbana, especialmente habitacional de baixa renda, com poucos vazios urbanos. A região mais próxima do rio Pirajussara apresenta os maiores índices de mortes violentas e também o maior problema urbano-ambiental do município. Toda a bacia apresenta favelas densas em áreas íngremes e em fundos de vale.

Os assentamentos precários do município de Embu são divididos pelo Diagnóstico da Situação Habitacional (EMBU, PRÓ-HABITAÇÃO & GTA, 2002) em:

- Favelas em terrenos públicos municipais de uso comum do povo, algumas com transbordamento para terrenos particulares;
- Favelas em terrenos particulares;
- Loteamentos clandestinos/ irregulares, promovidos por particulares: proprietários da gleba, loteadores ou associações de compradores.
- Loteamentos clandestinos/ irregulares, promovidos pelo Poder Público.

Mapa 8. Setores censitários do levantamento do IBGE de 2000, classificados como aglomerados subnormais e assentamentos precários na porção oeste da RMSP

Fonte: CEM – CEBRAP/ SNH - MCidades, 2007a.
Elaborado a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).

As favelas representam o maior número dos assentamentos precários e seguem o padrão de ocupação típico dos demais municípios da região metropolitana de São Paulo. São caracterizadas por grandes adensamentos habitacionais, ocorridos quase na totalidade de forma espontânea e irregular. Ocupam margens de córregos, linhas de drenagem e encostas, principalmente nas áreas públicas de loteamentos, destinadas à implantação de sistemas de lazer ou equipamentos públicos. Há um pequeno número de assentamentos favelados em áreas particulares. No entanto, alguns destes representam as áreas de maior precariedade de infra-estrutura e das construções, devido à insegurança em relação à manutenção das famílias na área ocupada.

Assim como a ocupação formal, a maior parte das ocupações faveladas concentra-se na zona leste do município, principalmente nas regiões de divisa com São Paulo e Taboão da Serra. Conforme apontado por CEM – CEBRAP/ SNH – MCidades (2007a, p. 218), em relação aos municípios de Taboão da Serra, Embu e São Paulo,

(...) ocorre contigüidade acentuada dos assentamentos precários entre os municípios, formando uma mancha de assentamentos precários que extravasa os limites municipais, concentrando-se no sul de Taboão da Serra, no leste de Embu e no extremo oeste de São Paulo (...).

Em relação aos loteamentos clandestinos ou irregulares, temos origens distintas quanto à formação. Alguns loteamentos irregulares foram promovidos pela própria Prefeitura ou com sua anuência, como medida para atendimento do déficit habitacional. A maior parte destes decorre do simples desmembramento de áreas públicas de loteamentos e foi realizado entre 1984 e 1998. Já, os loteamentos irregulares promovidos por particulares ocorreram, em sua grande maioria, através da venda de frações do solo pelos proprietários da gleba ou loteadores que os representavam. Uma pequena quantidade de loteamentos irregulares foi promovida por associações de compradores. Todos são caracterizados pela ausência de implantação de infra-estrutura e demais serviços urbanos.

Os assentamentos precários em geral apresentam precariedade da oferta de infra-estrutura. Na maior parte dos casos, o abastecimento de água é feito através de ramais coletivos e o esgotamento sanitário é lançado nos córregos e talvegues que delimitam ou cortam os assentamentos. A eletrificação domiciliar é feita na maioria dos casos por posteamento e ramais domiciliares, com diversas ligações clandestinas na rede oficial. A coleta de lixo é realizada nas vias que delimitam os assentamentos, onde existem também sistemas primários de drenagem pluvial e iluminação pública.

Para o dimensionamento da população que vive nos assentamentos, foram definidas densidades habitacionais e populacionais médias, com base na extrapolação de dados da Região Metropolitana de São Paulo, descritos no Relatório do Déficit Habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004) para o município de Embu, com algumas correções possibilitadas pelos dados dos levantamentos de campo.

Tabela 38. Levantamento de assentamentos precários, realizado em 2002

	Quantidade de Assentamentos	Número de Domicílios	População residente
Favelas	77	9.348	38.327
Loteamentos irregulares promovidos por particulares	14	3.449	13.796
Loteamentos irregulares promovidos pelo Poder Público	9	540	2.214
TOTAL	100	13.337	54.337

Fonte: Pró-Habitação.

Este levantamento passou a ser revisado e atualizado constantemente pela Pró-Habitação. Assim, foram detectados alguns assentamentos que não tinham sido mapeados no levantamento original, além de áreas em classificação distinta. Também foi desmembrado o número de favelas entre as que têm o terreno ocupado de propriedade particular ou pública. Mudanças de critérios na identificação das áreas também levaram à alteração da primeira quantificação dos assentamentos precários. A seguir, temos dados do levantamento atualizado em 2007.

Tabela 39. Levantamento de assentamentos precários, atualizado em 2007

	Quantidade de Assentamentos	Número de Domicílios	População residente
Favelas em áreas públicas	78	8.387	34.387
Favelas em áreas particulares	20	2.438	9.752
Loteamentos irregulares promovidos por particulares	35	2.739	10.956
Loteamentos irregulares promovidos pelo Poder Público	13	1.224	5.018
TOTAL	146	14.788	60.113

Fonte: Pró-Habitação.

Podemos perceber que a principal mudança está na quantidade de assentamentos registrados. Porém, isso não indica um aumento dos mesmos, mas apenas a identificação mais criteriosa das áreas. O número total de domicílios e a quantidade estimada de habitantes residentes comprovam que não houve aumento significativo de população nestes assentamentos, no período de 2003-2007. O aumento registrado refere-se principalmente à inclusão de núcleos pré-existentes que não constavam no levantamento realizado em 2003.

Dentre a classificação de loteamentos irregulares, estão englobados os loteamentos que estão aprovados na prefeitura, mas não no registro de imóveis; e os que não tem aprovação

nem na prefeitura e nem no registro de imóveis. Além disso, também foram agrupadas como loteamentos as áreas que não tiveram abertura de ruas, ou seja, os desmembramentos irregulares.

O aumento do número de ocupações irregulares ocorre principalmente sobre as áreas particulares ou de proteção ambiental, além do aumento do processo de verticalização das moradias nos assentamentos precários e loteamentos populares, e do aumento do número de desmembramentos irregulares.

Além dos assentamentos identificados, há que se considerar ainda um grande contingente de famílias que residem em coabitação, adensamento excessivo e em condições insalubres ou precárias de construções. De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, estas condições atingem 60% das moradias. Como grande parte das famílias possui renda mensal inferior a 3 salários mínimos, elas não conseguem acesso ao mercado formal de habitação ou mesmo a programas governamentais com financiamento. Assim, impõe-se a necessidade de recursos subsidiados para atendimento desta população cuja renda não alcança condições de retorno.

Mapa 9. Delimitação dos assentamentos precários no Município de Embu

Fonte: Pró-Habituação

6.3. HISTÓRICO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL EM HABITAÇÃO

O histórico da política habitacional em Embu revela que pouco foi realizado para frear ou controlar o desordenado processo de ocupação do município, sobretudo nas áreas de divisa com São Paulo e Taboão da Serra, e no crescimento rumo à área de proteção aos mananciais. As ações da municipalidade ao longo dos anos se restringiram ao controle urbano de ocupações; controle este que foi ineficiente, dada a grande quantidade de assentamentos precários e irregulares ocorridos nas últimas décadas.

A gestão da política habitacional do município esteve originalmente sob o controle da Secretaria Municipal de Planejamento, responsável pela política urbana e pela coordenação das ações voltadas à questão da moradia. Em 1984, foi criada a Companhia Municipal de Habitação denominada Pró-Morada. Esta empresa pública tornou-se, desde então, a responsável pela política habitacional. Após sua constituição, a empresa teve seu nome alterado diversas vezes, tendo a denominação, entre outras, de: PRÓ-MORADIA, Pró-Embu e Companhia Pública Municipal Pró-Habitação – nome que permanece atualmente.

A ação principal desenvolvida pela Pró-Morada, no período de 1984 a 1998, foi a de produção de loteamentos destinados a famílias de baixa renda. Na maioria dos casos, os lotes produzidos eram fruto do simples desmembramento de áreas públicas provenientes de loteamentos particulares, com destinação de uso para sistemas de lazer ou áreas institucionais. Grande parte dos lotes foi entregue sem a implantação de infra-estrutura necessária. Algumas áreas já estavam ocupadas, e os lotes foram definidos de acordo com a divisão já realizada pelos moradores. Além disso, considerando a dificuldade de desafetação das áreas, muitos lotes são irregulares perante os cartórios de registro de imóveis, impossibilitando o fornecimento da titularidade para a família residente.

A tabela 40 registra os lotes que foram objeto de contrato de financiamento pela Pró-Morada com o beneficiário final. Pode-se perceber que a maior parte das áreas tem pequena quantidade de lotes, por tratar-se de áreas doadas à municipalidade quando da implementação de loteamentos particulares. As áreas que registram apenas um lote, podendo chegar até a quatro lotes, referem-se a imóveis originalmente particulares, com dívidas de impostos, que foram tomados pelo Poder Público e posteriormente destinados à oferta de habitação. Finalmente, temos apenas um loteamento de grande porte, denominado Jd. Mimás, que foi implementado a partir de desapropriação de glebas particulares.

Tabela 40. Loteamentos residenciais promovidos pelo Governo Municipal

ANO	Áreas de intervenção	Quant. de lotes produzidos
1984	Vitória	28
1988	Cultura Física	13
	Jd. Da Luz II	130
	Emílio Carlos	1
	Flórida Novo	43
	Novo Campo Limpo	4
	Novo Embu	3
	Pinheirinho	1
	Presidente Kennedy	10
	Sadie	19
	Santa Luzia	1
	Santo Antônio	1
	São Luiz	67
	São Vicente	19
	Valo Verde	72
	Vazame	22
	Pirajussara	62
	Dom José	4
1989	Mimás	535
	Santo Eduardo	98
1990	Ângela	2
	Emílio Carlos	1
	Santa Teresa	3
	Vista Alegre	40
1997	Nova República	4
1998	Liberdade	2
	São Jorge	1
TOTAL		1.186

Fonte: Pró-Habitação.

A primeira tentativa de ação direcionada às favelas em Embu ocorreu em 1984, através do Programa de Intervenção de Favelas. Como citado anteriormente, este programa foi implantado com a assessoria técnica da Emplasa, em parceria com a Prefeitura. Seu objetivo era de regularizar as moradias implantadas em áreas públicas. A primeira etapa foi de levantamento e pesquisa sócio-econômica nas favelas existentes. Com base neste levantamento, foi elaborado, um Plano de Ação (EMPLASA, 1985) que tinha como linhas básicas de atuação:

1- Urbanização das áreas

- 1.1 Regularização do direito à moradia para as famílias cujas casas possam continuar na favela, através de instrumento legal;
- 1.2 Definição de lotes para cada família moradora, bem como normas de uso e ocupação do solo;
- 1.3 Absorção dos custos dos materiais necessários às obras de melhoria urbana pelo Poder Público;
- 1.4 Financiamentos individuais para melhorias ou construção de novas moradias compatíveis com os ganhos de cada família.

2 - Remoção de Favelas, a partir da constatação de uma situação grave de risco ou impropriedade do assentamento

- 2.1 Absorção dos custos da terra e de infra-estrutura pelo Poder Público;
- 2.2 Fazer acordos com empreendedores de novos loteamentos para reserva de lotes a preços mais acessíveis a pessoas indicadas pela Prefeitura Municipal;
- 2.3 Financiamentos individuais para a construção de novas moradias compatíveis com os ganhos de cada família;
- 2.4 Rápida destinação das áreas públicas liberadas.

Entretanto, o Plano de Ação não chegou a ser colocado em prática, uma vez que não foram identificados registros históricos de ações de urbanização de áreas. A única medida realizada foi o parcelamento de algumas áreas públicas já ocupadas por moradias, através da definição de lotes, como citado acima; sendo que somente algumas delas foram integradas aos registros municipais.

Além disso, tem-se conhecimento de ações pontuais desenvolvidas principalmente por interesses políticos. Estas ações restringem-se quase que somente a pavimentações feitas de forma precária em vielas, escadarias e acessos. Por ocorrerem de forma muito restrita e desarticulada, e promovida por diferentes atores, estas ações pontuais não chegaram a configurar uma política de intervenção.

Ações do Governo Estadual

O primeiro programa que efetivamente realizou obras de urbanização nas favelas de Embu foi o Programa de Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga; implementado pelo Governo do Estado, através da CDHU, sem participação efetiva da Prefeitura. Entre 1995 e 1999, este programa interviu em 10 favelas, localizadas em 8 bairros distintos, todas em áreas de propriedade municipal, envolvendo cerca de 1.200 famílias. Diversas críticas são feitas à forma de implementação do programa, que resultou em obras que não contemplaram todas as necessidades das áreas de intervenção e encontram-se atualmente deterioradas. Devido à restrição de atendimento apenas a ocupações em área públicas, transbordos de favelas para áreas particulares não foram contemplados nas intervenções. Como parte do Programa, foi executado um parque na região central da cidade, chamado de Parque Francisco Rizzo.

Tabela 41. Intervenções promovidas pelo Governo Estadual – Programa Guarapiranga

ANO	Áreas de intervenção	Quant. de UHs Construídas	Quant. de famílias atendidas com urbanização	Quant. Total de famílias beneficiadas
1996	Sto. Antônio/ Sadie	16	123	139
	Sta. Clara/ Marajoara	19	125	144
	Pinheirinho	39	559	598
	Silvia/ Mascarenhas/ Sta. Luzia	48	269	317
TOTAL		122	1.076	1.198

Fonte: CDHU.

Fotos 55 e 56. Acima. Vistas das intervenções realizadas no Jd. Pinheirinho. Unidades habitacionais construídas para reassentamento e via com pavimentação e redes de infra-estrutura.

Foto 57. Ao lado. Acesso principal do Jd. Mascarenhas após as obras.

Fotos 58 e 59. Abaixo. Vistas das intervenções realizadas no Jd. Sílvia.

Ampliação feita ao lado das unidades habitacionais construídas para reassentamento e via com escoamento central de águas pluviais.

Foto 60. Acima. Parque Francisco Rizzo construído através do Programa Guarapiranga.

Fotos 61 e 62. Ao lado. Vistas das intervenções realizadas no Santa Clara.

Unidades habitacionais construídas para reassentamento e viela com pavimentação e canaleta lateral para drenagem superficial.

Além das intervenções do Programa Guarapiranga, o Poder Público Municipal firmou convênios com o Governo do Estado para implantação de empreendimentos habitacionais. No entanto, nenhum destes empreendimentos foi destinado à demanda de moradores do município, o que acabou por piorar a situação habitacional no que se refere à carência de infra-estrutura e serviços públicos.

A primeira ação de produção de novas unidades habitacionais no município também está vinculada ao Programa Guarapiranga. Além das unidades edificadas dentro das áreas ocupadas, como parte da urbanização das favelas, foi firmado convênio entre a prefeitura e a CDHU, em 1997, para construção de 304 unidades habitacionais no condomínio vertical denominado Embu K. O empreendimento foi realizado por empreitada global, em terreno desapropriado para tal fim, e localizado ao lado de uma ocupação precária e consolidada do bairro Valo Verde.

Contudo, estas unidades não atenderam a alta demanda habitacional da cidade, mas destinaram-se ao atendimento de famílias removidas de diversas favelas em áreas de proteção aos mananciais de outros municípios. A grande maioria das famílias reassentada neste empreendimento foi removida de Itapeperica da Serra.

Em 1999, foi realizado novo convênio para construção de 1.300 unidades em vários condomínios verticais implantados em uma grande gleba. Este empreendimento, localizado ao lado do bairro Parque

Foto 63. Conjunto Habitacional Embu K da CDHU, Governo do Estado de SP.

Edifícios no canto superior direito, ao lado da favela do Jd. Valo Verde.

Foto 64. Conjunto Habitacional Embu N da CDHU, Governo do Estado de SP.

Edifício de estrutura convencional.

Luiza e na divisa de APM, também em terreno desapropriado, foi batizado de Embu N e integrou o programa de construção da CDHU através de mutirão. Mais uma vez, este empreendimento também não teve como foco principal o atendimento da demanda habitacional do município.

A CDHU firmou convênios com diversos movimentos de moradia para realização de mutirão no Embu N, mas apenas dois convênios foram feitos com associações do próprio município. Dessa forma, apenas 120 famílias da cidade conseguiram unidades habitacionais neste empreendimento, representando menos de 10% do total das unidades. Os movimentos que conseguiram atender o maior número de famílias no local são provenientes das zonas leste e sul do município de São Paulo.

Fotos 65 e 66. Conjunto Habitacional Embu N da CDHU, Governo do Estado de SP.
Edifícios em fase de construção com estrutura metálica e vedação de alvenaria

Tabela 42. Unidades habitacionais construídas por Programa Habitacional do Governo Federal – CDHU

ANO	Áreas de intervenção	Quant. de UHs Construídas	Forma de Construção
1997	Valo Verde	304	Empreitada Global
1999	Parque Luiza	1300*	Mutirão
2006	Valo Verde	130*	Empreitada Global
TOTAL		1.734	

* Até maio de 2008, ainda existiam unidades em construção.
Fonte: CDHU.

Um terceiro convênio foi firmado para construção do Conjunto Embu L, de aproximadamente 1.200 unidades habitacionais na gleba denominada Roque Valente – nome de seu antigo proprietário. Neste convênio, foi definido que o atendimento seria exclusivamente para famílias residentes no município, principalmente oriundas de áreas de risco.

Foto 67. Vista aérea da gleba denominada Roque Valente, com área desmatada onde seriam construídas as unidades habitacionais do Conjunto Embu L

No entanto, estas unidades não tiveram início devido a pressões de movimentos ambientalistas que reivindicam a construção de um parque no local. Foram elaboradas propostas integrando a conservação de parte do terreno com a construção em áreas já deterioradas; porém, nenhuma proposta foi ainda colocada em prática.

Além desses empreendimentos, a CDHU tem a destinação para o município de 600 unidades, através da modalidade Empreitada Integral, originárias de um acordo com a prefeitura para a implantação de programas habitacionais do município. As primeiras unidades tiveram seu início no final de 2006, em áreas remanescentes do Conjunto Habitacional Embu K, localizado no Jd. Valo Verde.

Ação do Governo Federal

Em 2000, a Caixa Econômica Federal realizou contrato com empreendedores particulares para implantação de dois condomínios habitacionais através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Os condomínios totalizam 300 unidades habitacionais e foram implantados em terreno localizado ao lado do bairro Vista Alegre, na porção nordeste do município. Apesar de o programa destinar-se a famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, devido aos critérios de seleção, a sua demanda potencial está em famílias com rendimentos de 5 ou 6 salários mínimos. A indicação da demanda foi feita pela Companhia Municipal de Habitação, possibilitando a destinação do empreendimento para a demanda habitacional do município.

Fotos 68 e 69. Edifícios do Programa de Arrendamento Residencial, no Jd. Vista Alegre, com acesso próximo à Rodovia Régis Bittencourt.

6.4. DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

A formulação de uma política habitacional de fato no município de Embu tem início no primeiro governo do prefeito Geraldo Cruz (2001-2004). Em 2001, a Prefeitura firma contrato com o Instituto Pólis para elaboração do relatório da Leitura Comunitária e Técnica da Cidade e do Projeto de Lei para o Plano Diretor (EMBU, PETE & PÓLIS, 2002). Após intensas discussões, foi aprovado, em 2003, o Plano Diretor do Município de Embu, através da Lei Complementar nº 72/2003. De acordo com o art. 53 do Plano Diretor, os objetivos da política municipal de habitação são:

I - assegurar o direito à moradia digna como direito social, conforme definido no art. 6º da Constituição da República;

II - articular a política de habitação de interesse social, com as demais políticas, visando à inclusão das famílias de baixa renda;

III - promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infra-estrutura, utilizando, entre outros recursos, os instrumentos constantes do Estatuto da Cidade;

IV - promover a qualidade urbanística, habitacional e a regularização fundiária dos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda;
V - coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais inadequados nas áreas de preservação ambiental e de mananciais, e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada dessas áreas;

VI - criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS e habitação de renda média baixa, aqui denominada Habitação do Mercado Popular - HMP nos espaços vazios da cidade aptos para urbanizar respeitando o zoneamento e;

VII - propiciar a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional.

Também em 2001, no primeiro ano do governo de Geraldo Cruz, foi realizado um diagnóstico da empresa criada para atuar na área habitacional, com o objetivo de decidir pela sua manutenção ou encerramento. Apesar de constatar irregularidades nas vendas de lotes e outras, de ordem administrativa e financeira, o governo decidiu manter a empresa, regularizando sua situação fiscal e reformulando sua forma de atuação.

Conforme mencionado anteriormente, a empresa de habitação do município foi criada inicialmente em 1984, com a denominação de Pró-Morada. Após sucessivas alterações, a

empresa passa a ter a denominação que perdura até hoje de Companhia Pública Municipal Pró-Habitação. Esta Companhia foi oficialmente constituída na forma de sociedade anônima em 1997, nos termos da Lei Municipal nº 1.696/ 97. De acordo com o artigo 1º desta lei, a companhia tem o objetivo de “(...) desenvolver a política municipal habitacional, com prioridade para a habitação de interesse social (...)”. Como a Prefeitura da Estância Turística de Embu não tem Secretaria de Habitação, todas as ações com foco na política habitacional são de responsabilidade da companhia.

A partir do diagnóstico da companhia elaborado em 2001, sua atuação foi revista. Em 2002, foi aprovado o regimento interno da Pró-Habitação, que definiu como finalidades da companhia, entre outras:

I – Estudar os problemas de habitação, prioritariamente habitação popular, planejar e executar soluções, em coordenação com os diferentes órgãos públicos e privados, municipais ou não, visando tornar acessível às classes de menor renda a aquisição ou construção de casa própria;

IV – Visando ao incremento da habitação de interesse social, incentivar a iniciativa particular em todos os seus aspectos, através de financiamentos e assistência técnica e estimular a fundação e desenvolvimento de cooperativas, movimentos populares organizados e outras formas associativas referentes a programas habitacionais, bem como em processos de esforço próprio e ajuda mútua;

V – Devidamente autorizada pelo Poder Executivo Municipal, firmar acordos ou convênios com órgãos oficiais e particulares, nacionais e internacionais para fins de obtenção de financiamentos que visem os objetivos sociais da Companhia ou ajuda técnica;

VI – Promover, em conjunto com outros órgãos governamentais e não governamentais, programas habitacionais e/ou reurbanização de áreas;

VII – Elaborar estudos para a remoção e urbanização de favelas;

VIII – Efetuar diagnósticos da situação atual do Município, identificando as suas aspirações de moradia e possibilidades reais de sua participação em planos habitacionais;

IX – Desenvolver levantamento topográfico e cadastramento do meio físico de áreas públicas ou particulares, visando à implantação de programas habitacionais no Município;

Considerando a inexistência de dados sobre a real situação habitacional do município, a Pró-Habitação firma o já mencionado termo de parceria com o GTA, em 2001, para

a elaboração do diagnóstico e a formulação da proposta para a ação habitacional. Este diagnóstico (EMBU, Pró-Habitação & GTA, 2002) aponta que, para a melhoria dos indicadores de déficit habitacional do município, deve-se aumentar a oferta de moradias, melhorar o estoque existente, e aumentar a oferta e provisão de infra-estrutura urbana e social, adotando tecnologias adequadas e otimizando os recursos.

Para a construção dos programas, é ressaltada a necessidade de especial atenção ao aporte de recursos e contrapartidas dos beneficiários, visto que a renda média de grande parte da população é inferior a três salários mínimos. Nesse sentido, torna-se necessária a adoção de tipologias diversificadas, tecnologias e incentivos que barateiem a produção das obras, construção de uma política de subsídios e contrapartidas adequadas à realidade do município, e ações voltadas à geração de emprego e renda.

Além disso, as propostas voltadas ao setor habitacional não devem se encerrar na provisão da moradia ou da infra-estrutura, mas devem incorporar ações voltadas à inclusão da população beneficiária, visando ao fortalecimento das relações sociais, a construção da cidadania, a garantia de renda, educação ambiental e do uso e manutenção adequados dos sistemas a serem implantados.

A política habitacional proposta pelo Relatório do Diagnóstico e Caracterização da Situação Habitacional do Município de Embu aponta como diretriz a melhoria do desempenho dos seguintes indicadores (EMBU, PRÓ-HABITAÇÃO & GTA, 2002, p. 97):

- Carência de infra-estrutura;
- Inadequação fundiária urbana e a coabitação, especialmente nas favelas;
- Adensamento excessivo;
- Número de pessoas em situação de risco sanitário e geotécnico;
- Número de domicílios regulares constantes nos cadastros municipais.

O relatório também estabelece os seguintes eixos estratégicos para desenvolvimento da política habitacional (EMBU, PRÓ-HABITAÇÃO & GTA, 2002, p. 98-99):

- Recuperação urbana ambiental;
- Regularização urbana e fundiária;
- Melhoria das Condições de Habitabilidade;
- Construção da cidadania.

Considerando a impossibilidade de executar todas as ações necessárias com a abrangência requerida em um curto espaço de tempo, a proposta de ação habitacional define uma base de critérios de elegibilidade das intervenções, que deve ser incrementada a partir dos instrumentos de gestão e participação das comunidades. Os critérios foram baseados essencialmente na abrangência das ações, tanto sob os aspectos urbanísticos e ambientais, quanto pela otimização dos recursos disponíveis e sua interação com a política urbana

municipal. Os critérios propostos para hierarquização das intervenções são (EMBU, PRÓ-HABITAÇÃO & GTA, 2002, p. 119):

- Área definidas como ZEIS;
- Área em situação de risco;
- Viabilidade técnica e financeira para execução obras e/ou regularização;
- Nível de organização e mobilização comunitária;
- Otimização dos investimentos municipais;
- Impactos positivos mais abrangentes social e urbanisticamente;
- Subdivisão do município em sub-bacias com problemas e soluções homogêneos;
- Menor contrapartida da Prefeitura;
- Maior retorno dos investimentos;
- Maior impacto para a recuperação ambiental;
- Maior benefício para região.

A partir dos critérios elencados, foram definidas algumas intervenções prioritárias. Considerando que na área de proteção aos mananciais já existem assentamentos atendidos pelo programa Guarapiranga, as ações propostas concentraram-se na bacia do Pirajussara. A proposta de ação habitacional define 15 intervenções prioritárias, visando à recuperação urbana e ambiental de áreas ocupadas com alto grau de degradação, densidade populacional e baixa qualidade de vida de seus moradores. A primeira intervenção é feita na área conhecida como Valo Verde, uma vez que esta já possuía um plano de infra-estrutura a partir da canalização do córrego que corta o assentamento.

Como o município não tem histórico de intervenções em favelas, excetuando as realizadas pelo Programa Guarapiranga, nem tem associações ou movimentos de moradores de favelas, o primeiro projeto desenvolvido também tinha como objetivo estabelecer uma parceria com a comunidade. A partir desta parceria, os programas e ações seriam detalhados, de acordo com a capacidade da Prefeitura de implementar os trabalhos. Para a consolidação da política proposta também foi necessária a consolidação da estrutura de gestão e a captação de fontes de recursos. Isso ocorreu de forma modular e evolutiva, partindo de pequenas estruturas e ações pontuais, de forma integrada às demais políticas de governo.

Ainda na gestão de 2001 a 2004, tiveram início as primeiras intervenções nas áreas priorizadas pelo diagnóstico. A Pró-Habitação se firmou como gestora da política habitacional do município e a proposta de atuação se consolidou com a prática de pequenas intervenções com recursos próprios e com a captação de recursos externos para intervenções de maior porte. No segundo governo do prefeito Geraldo Cruz (2005-2008), foi possível ampliar a escala das ações, através da implementação dos programas em novas áreas. Nesse período, diversas obras que tiveram sua formulação elaborada em 2003 foram concluídas.

Em 2008, é aprovada a Lei Municipal nº 2303, que cria o Conselho e o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitacional. A criação do conselho e do fundo municipal é de fundamental importância para a política habitacional, uma vez que a existência destes passa a ser exigida pelo Governo Federal, para captação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A seguir, são apresentadas as principais ações e programas desenvolvidos na área habitacional em Embu no período de 2001 a 2008.

6.4.1. REGULARIZAÇÃO URBANA E FUNDIÁRIA

Conforme previsto pela proposta de ação habitacional, a Regularização Urbana e Fundiária deve ser obtida através de obras de urbanização e revisão da legislação, incorporando parâmetros urbanísticos e de edificação compatíveis às características pré-existentes, mas garantindo que os núcleos e moradias alcancem condições adequadas de habitabilidade. Assim, seria viabilizada a regularização fundiária dos assentamentos precários de forma conjunta com a regularização urbanística.

No caso dos loteamentos irregulares, cujos projetos não foram aprovados na prefeitura, mas que já dispõem de infra-estrutura implantada, pode ter início o processo de regularização fundiária. Este processo ocorreu de forma conjunta com os responsáveis pela implantação do loteamento, quando possível; ou por força do poder público, nos demais casos, conforme previsto no art. 40 da Lei 6766/79. Os loteamentos irregulares implementados pelo próprio Poder Público em outras gestões também tiveram o início do processo de regularização fundiária, permitindo que os termos de compra e venda realizados fossem registrados no Cartório de Imóveis.

Já, para as favelas, a primeira ação que buscou atender todas as áreas do município foi a numeração social. A proposta era de identificar as vias de acessos no interior dos assentamentos precários e todas as moradias, como forma

Fotos 70 e 71. Placas de número e nome de via, afixados em área pública ocupada.

de reconhecimento da necessidade de sua integração ao contexto da cidade formal, bem como dos direitos de cidadania de seus ocupantes. A partir daí, seria desencadeada uma série de ações e políticas públicas nas áreas, que culminariam na regularização fundiária.

A Lei Municipal nº 1949, que criou e regulamentou a numeração social, foi aprovada em outubro de 2001. A ação consistiu em definir nomes para as vielas e números para todos os domicílios das áreas ocupadas, seguindo os mesmos critérios da numeração oficial. A definição dos nomes das vielas foi realizada de forma conjunta com os moradores.

Após a identificação das residências em trabalho de campo, foram confeccionadas cartas para os moradores e placas com os números sociais e nomes das vielas. Além da criação de um endereço, a numeração social permitiu a regularização das ligações de água, esgoto e energia elétrica. Foi realizado trabalho conjunto com as concessionárias, que permitiu a ligação independente de cada residência e a instalação de redes em locais em que estas não existiam. As áreas numeradas passam também a ser prioritárias para intervenções físicas. Segundo dados da Pró-Habitação, até o primeiro semestre de 2004, a numeração já havia sido realizada em 74 áreas, atendendo aproximadamente 6.000 famílias. Esta ação representou o início do processo de inclusão e reconhecimento desses assentamentos como um fato urbano consolidado e que demanda ações de médio e longo prazo.

Como forma de controle urbano, foi desenvolvido um banco de dados com as informações habitacionais, integrado a um sistema de informações georreferenciadas. Este sistema serve de apoio à gestão habitacional do município, permitindo o melhor planejamento dos programas e projetos.

No que tange à revisão da legislação, o Plano Diretor, aprovado em 2003, instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), definidas como “parcelas do território destinadas prioritariamente à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular – HMP” (EMBU, 2003). Conforme delimitado em mapa anexo à lei, foram classificadas como ZEIS todas as áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares, além de terrenos vazios com potencial para construção de unidades habitacionais. Dessa forma, de acordo com o art. 75 da lei, as ZEIS dividem-se em:

- ZEIS 1 - áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários, irregulares; podendo receber empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local e;

- ZEIS 2 - áreas com predominância de terrenos vazios situados próximos a áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - HIS ou Habitação do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora.

6.4.2. RECUPERAÇÃO URBANA E AMBIENTAL

A Recuperação Urbana e Ambiental é um dos principais eixos estratégicos definidos na proposta de ação habitacional. Seu objetivo é de realizar e implementar projetos para os assentamentos precários passíveis de consolidação na própria área, com soluções urbanísticas e de infra-estrutura, melhoria das condições de habitabilidade das moradias, recuperação dos corpos d'água e áreas verdes.

O desenvolvimento do projeto urbanístico para as áreas sempre é precedido de etapas voltadas ao entendimento e compreensão da área de intervenção, suas condições físicas, de infra-estrutura, o modo de vida de seus moradores, suas aspirações e propostas.

O quadro em comum das áreas priorizadas para intervenção, diagnosticado a partir dos dados físicos e indicadores sócio-econômicos colhidos em levantamentos de campo e pesquisas, é de grande adensamento, precárias condições habitacionais, de saneamento e de infra-estrutura. Para superação desse quadro, foram estudadas possibilidades de intervenção com alternativas de menor impacto e maior extensão de benefícios.

Os projetos desenvolvidos foram submetidos à discussão junto às comunidades envolvidas, possibilitando a esta agregar sugestões, enriquecendo as propostas elaboradas pelo corpo técnico. As propostas resultantes conseguem assim abarcar a grande variedade de problemas locais, viabilizando soluções tecnicamente possíveis, dentro das limitações existentes.

Até o início de 2004, foram elaborados projetos para a recuperação urbana e ambiental de quatro áreas: Valo Verde, Santarém, Castilho e Galpão. Considerando a dificuldade de captação de recursos para a implementação dos projetos, foram realizadas algumas intervenções pontuais com recursos municipais nas próprias áreas que já dispunham de projetos completos e em outras definidas como prioritárias.

A execução destas intervenções pontuais contou, em diversos casos, com a parceria entre Prefeitura, Pró-Habitação e os moradores. A disponibilidade da mão-de-obra dos moradores, organizados sob a forma de mutirão, foi inclusive um dos critérios considerados

para hierarquizar as áreas que teriam intervenções pontuais. Dessa forma, a prefeitura responsabilizou-se pelo fornecimento de materiais e maquinários, através da Secretaria de Serviços Urbanos, e pelo suporte técnico, através da Pró-Habitação. Foram realizadas através de mutirão obras como: implantação de guias e sarjetas, trechos de redes coletoras de esgoto, pavimentação de vielas, escadarias hidráulicas e construção de lixeira.

Outras intervenções de maior complexidade, como a construção de muros de arrimo ou canalização de trechos de córregos, foram realizadas com mão-de-obra da própria Prefeitura, do programa de geração de renda Frente de Trabalho, ou de empresas contratadas.

Foto 72. Mutirão de execução de rede coletora de esgoto na Vila Feliz.

Tabela 43. Intervenções pontuais em favelas, voltadas à Recuperação Urbana e Ambiental, promovidas pelo Governo Municipal

ANO	Áreas de intervenção	Ações realizadas
2003	Valo Verde	Esgoto, micro-drenagem, pavimentação de vielas
	Casa Branca	Lixeira, escadaria, trecho de canalização de córrego
	Santarém	Contenção de riscos, trecho de canalização de córrego, micro-drenagem
2004	Castilho	Lixeira, praça com quadra e brinquedos
2005	Vila Feliz	Esgoto, micro-drenagem, pavimentação
	Genebra	Contenção de riscos, esgoto, escadaria hidráulica
	Minuano	Esgoto, canalização de águas pluviais, escadaria
2006	Dois Palitos	Contenção de riscos
2007	Mimás	Esgoto, micro-drenagem, pavimentação de vielas

Fonte: Pró-Habitação

Fotos 73 e 74. À esquerda. Canteiro sobre rede coletora de esgoto e pavimentação de viela no Valo Verde, executados em mutirão.

Fotos 75 e 76. À direita. Lixeira com blocos de solo-cimento e escadaria de acesso no Casa Branca, executados em mutirão.

Fotos 77 e 78. Muro de contenção e canalização de córrego no Santarém.

O projeto de recuperação urbana e ambiental da área pública ocupada do Jardim Valo Verde é o primeiro desenvolvido pelo município, seguindo as diretrizes da proposta de ação habitacional. Considerando as carências e problemas detectados, e as necessidades e aspirações relatadas pela população, a proposta busca atender as diretrizes técnicas e estruturar a ocupação a partir da canalização dos cursos d'água, promovendo a ligação com o entorno, garantindo a oferta de infra-estrutura a todas as moradias, assim como a estabilização geotécnica do conjunto.

Devido à abrangência das intervenções propostas e a falta de recursos para execução integral do projeto, as obras foram implementadas em etapas. A primeira medida adotada foi a instalação de infra-estrutura nas vias internas ao assentamento que não iriam sofrer remoções de moradias. Com recursos municipais e mão-de-obra dos moradores através de mutirão, foram realizadas, a partir de 2003, obras de instalação de rede de esgoto nas vielas, colocação de guias e sarjetas, pavimentação de passeios, e execução e plantação em canteiros.

A canalização dos córregos existentes no interior do assentamento, a execução de rede de esgoto paralela aos cursos d'água e a pavimentação de algumas vias foram viabilizadas através de recursos do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEFI, com obras em regime de empreitada. Já, a construção de 140 unidades habitacionais para reassentamento das famílias que tiveram de ser removidas para canalização dos córregos e implantação de infra-estrutura foi garantida através do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), em convênio firmado em 2003 com o Governo Federal, através da Caixa Econômica Federal. No entanto, como o valor de subsídio da época (R\$ 6.000,00 por família) não era suficiente para construção da unidade completa, e como a capacidade de financiamento dos moradores também era muito baixa, o Governo Municipal arcou com o complemento de recursos necessários para realizar o projeto.

Foto 79. Ao lado. Simulação sob foto aérea do Jd. Valo Verde, com proposta de implantação das unidades habitacionais e via de acesso sob córrego canalizado.

Fotos 80 e 81. Abaixo e ao lado. Unidades habitacionais construídas no Valo Verde com blocos de solo-cimento.

Foto 82. Vista aérea das unidades do Jd. Valo Verde em construção, com córrego já canalizado e implantação de infra-estrutura, ao lado do conjunto da CDHU Embu K

Outras intervenções municipais também tiveram a construção das unidades habitacionais viabilizada pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Em 2005, foi firmado novo convênio do município com o Governo Federal, desta vez através de outra instituição financeira: a Família Paulista. O valor de subsídio por família já tinha sido elevado para R\$ 9.000,00; ainda assim, os beneficiados devem contribuir com um pequeno valor que é financiado (em torno de R\$ 2.000,00, variando de acordo com a renda), e o município integra a diferença de recursos necessários para realizar o projeto. São atendidas por este novo convênio as áreas de provisão habitacional: Vitória, Vazame e Santo Eduardo, e a área de recuperação urbana e ambiental Vila Bonfim.

Fotos 83, 84 e 85. Ao lado. Vistas da ocupação Vila Bonfim antes da intervenção, com barracos dentro de galpão abandonado e na encosta.

Foto 86. Abaixo, à esquerda. Maquete eletrônica do projeto.

Foto 87. Abaixo. Unidades habitacionais construídas com blocos de solo-cimento.

A intervenção na área conhecida como “Galpão”, no bairro Vila Bonfim, teve início em janeiro de 2003, devido à situação de risco eminente de desabamento de vigas pré-moldadas de concreto e desbarrancamento de terreno de encosta sobre as construções existentes. Como forma de resolver a situação emergencial, os moradores foram removidos para alojamentos provisórios, construídos no próprio local pela prefeitura. Foi, então, desenvolvido o projeto para recuperação da área ocupada e consolidação das famílias no local.

Por localizar-se em terreno de origem particular e em Área de Proteção aos Mananciais, a intervenção demandou um trabalho prévio para obtenção da posse do terreno e aprovação do projeto nos órgãos ambientais competentes. A posse foi obtida através de ação judicial para arrecadação de bem imóvel vago ou abandonado, uma vez que o proprietário não foi localizado e havia grande dívida de IPTU. Já, a aprovação do projeto foi feita no DUSM e no DEPRN, garantindo a manutenção das famílias no local e revegetando a Área de Preservação Permanente existente dentro do terreno.

A construção das unidades habitacionais na Vila Bonfim começou a ser feita com recursos municipais em 2004. A obtenção de recursos federais do PSH em 2005 auxiliou a realização das obras.

A intervenção na favela do Jd. Castilho também é elucidativa da necessidade de implementação em fases, de acordo com a viabilização de recursos necessários para execução das ações. A primeira ação no local foi de eliminação do despejo do esgoto tratado pelo Hospital Geral Pirajussara na área pública. Em negociação da prefeitura com o Hospital e com a SABESP, esta concessionária se responsabilizou pela execução de uma estação elevatória que direciona o esgoto para a rede existente na rua de cima, já no município de Taboão da Serra.

Fotos 88 e 89. Ao lado. Vista geral da ocupação no Jd. Castilho e contenção das margens do córrego com solo-cimento ensacado, como ação emergencial para contenção de risco.

Algumas ações foram realizadas com recursos municipais como a implantação de lixeiras, instalação de área de lazer com quadra de esportes e brinquedos, intervenções emergenciais para contenção nas margens do córrego e em áreas de encosta, e interdição de setores de risco de deslizamento.

Para início das obras de micro-drenagem, esgotamento sanitário e de pavimentação de parte do sistema viário, foi formalizado contrato com o Governo Federal em 2004, no Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade. Também foram edificadas dez unidades habitacionais para reassentamento no mesmo local de famílias que estavam em situação de risco. A instalação de redes oficiais de água e energia elétrica foi realizada através de parcerias com as concessionárias responsáveis pela manutenção destes serviços.

Os recursos obtidos ainda não eram suficientes para a realização de todas as ações necessárias local. Então, em 2006, foi firmado novo contrato através do mesmo programa, para realizar a canalização do córrego existente, rede de esgoto e pavimentação das vias a serem implementadas paralelas ao córrego, remoção de moradias precárias e em situações de risco e construção de unidades habitacionais para reassentamento das famílias removidas.

Foto 90. Vista aérea das obras de canalização, implantação de infraestrutura e construção de novas unidades habitacionais para reassentamento no Jd. Castilho.

Foto 91. Edifícios em construção na própria área de intervenção para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco, para canalização do córrego e implantação de infra-estrutura no Jd. Castilho.

Foram viabilizadas, em 2004, ações em outras áreas consideradas pelo Plano Municipal de Habitação como prioritárias para intervenção, também com recursos do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade. Ainda assim, os recursos obtidos não permitiram a realização de todas as obras necessárias às áreas de intervenção. Na área pública ocupada do Jd. Vazame, foi realizada, através de empreitada global, a canalização do córrego, com implantação de rede de esgoto, drenagem de águas pluviais e pavimentação. No entanto, as famílias que tiveram de ser removidas para permitir a canalização do córrego não foram atendidas com recursos desse programa. As mesmas foram atendidas provisoriamente no programa municipal de Aluguel Social e, em 2005, estas famílias tiveram a provisão habitacional através de recursos obtidos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.

Fotos 92 e 93. Córrego canalizado na Av. das Pombas, com implantação de redes de água e esgoto paralelas ao córrego, pavimentação e paisagismo no entorno.

Com o objetivo de produzir material para a alvenaria de vedação das unidades habitacionais, foi montada pelo município uma fábrica de blocos de solo-cimento. Este material foi escolhido por não utilizar queima em seu processo de fabricação, como os blocos cerâmicos, e ainda oferecer boas condições térmicas nas construções. A fábrica também permitiu a confecção de material para a produção dos sacos de solo-cimento, utilizados em obras de contenção de riscos em encostas e margens de córregos.

A preocupação com o meio ambiente na escolha dos materiais também pode ser observada na utilização de placas feitas com resíduos plásticos reciclados como tapume de fechamento das obras. Para execução das peças estruturais de concreto armado, foram utilizadas fôrmas metálicas ou de plástico, que permitem inúmeras reutilizações, evitando assim o desperdício de madeira.

6.4.3. PROVISÃO HABITACIONAL

O objetivo da ação voltada à provisão habitacional é de viabilizar o acesso à moradia para a demanda do município, principalmente para as famílias com rendimento mensal de até 5 salários mínimos. A provisão também é necessária como apoio às áreas que passam por recuperação urbana e ambiental, para realocação das famílias que precisam ser removidas por estarem em situações de risco, para desadensamento ou para implantação de infraestrutura.

O primeiro conjunto realizado neste sentido foi o localizado no Jd. Vitória. Estas unidades foram projetadas para reassentamento externo de 15 famílias, que tinham suas moradias edificadas total ou parcialmente sobre o córrego do Jd. Santarém. Como o projeto de intervenção no Santarém demandava a remoção destas famílias para viabilizar a recuperação urbana e ambiental da área, as unidades habitacionais do Jd. Vitória começaram a ser edificadas com recursos municipais em 2004, e tiveram auxílio para conclusão das obras com a obtenção de recursos federais do PSH em 2005.

Imagem 8. Projeto de urbanização do Santarém, com remoções previstas, canalização do córrego, vias para implantação de redes de infra-estrutura e pavimentação.

Fotos 94 e 95. Unidades habitacionais durante construção no Jd. Vitória, com fôrmas de plástico para execução da estrutura de concreto armado; e, após concluídas, com blocos de solo-cimento para vedação.

Imagem 9. Implantação do projeto do Jd. Vitória com 15 unidades habitacionais.

Foto 96. Vista aérea da implantação das unidades habitacionais do Jd. Vitória, com córrego canalizado e implantação de rede de esgoto para atendimento da favela Barroco, abaixo.

Também com auxílio de recursos federais do PSH, foram realizados os conjuntos do Jd. Vazame e do Jd. Santo Eduardo. As unidades destes conjuntos tinham o objetivo de atender famílias que precisavam ser removidas para permitir a realização de obras de infra-estrutura e de equipamentos comunitários, além de famílias em situações de risco geotécnico.

Foto 97. Unidades habitacionais do conjunto denominado Guairacá, no Jd. Santo Eduardo, executadas em alvenaria cerâmica estrutural.

Através de contratos realizados no Programa PRÓ-MORADIA em 2007, outras unidades habitacionais serão construídas com o objetivo de reassentamento de famílias de áreas com projeto de recuperação urbana e ambiental.

É importante destacar que a realocação de famílias em unidades habitacionais construídas fora da área de recuperação foi utilizada apenas nos casos em que não foi possível edificar as mesmas na própria área. Ainda assim, as áreas de reassentamento são constituídas por terrenos próximos das áreas de remoção, permitindo a manutenção dos vínculos de seus moradores.

Para atendimento da demanda do município integrante de movimentos de moradia, foi firmado contrato, em 2006, através do Programa Crédito Solidário do Governo Federal, com os movimentos Associação Vila das Artes e Sindicoop – Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Químicos. Este contrato contempla a construção de 140 unidades habitacionais no Jd. Casa Branca. Por ser realizado diretamente com os movimentos de moradia, o contrato permite a autogestão dos mesmos na execução do empreendimento.

Foto 98. Vista aérea das unidades habitacionais em construção no Jd. Casa Branca, pelo programa Crédito Solidário

Outra frente de atuação da política implantada para provisão habitacional é a de incentivo a participação da iniciativa privada na produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, conforme previsto no Plano Diretor. Assim, foram realizadas parcerias com empreendedores imobiliários, de forma a estimular a construção de loteamentos e unidades habitacionais que atendam a demanda existente.

Uma destas parcerias viabilizou-se em 2005, com a aprovação da Lei Municipal nº 2.185, autorizando o Poder Executivo a celebrar convênio com a EPC – Empreendimentos, Participações e Consultoria Ltda., para implantação de loteamento de interesse social. O projeto deste empreendimento contempla a execução de 530 lotes urbanizados e unidades evolutivas em parceria com a Pró-Habitação, em terreno localizado à Estr. Keiishi Matsumoto, Jd. Tomé. O convênio prevê o atendimento da demanda do município, de acordo com o indicado pelo Poder Público.

6.4.4. GERENCIAMENTO DE RISCOS

Conforme apontado no diagnóstico da situação habitacional, a ocupação inadequada de regiões de encosta, cabeceiras de drenagem e baixada, e a carência de infra-estrutura nos assentamentos, sobretudo de drenagem pluvial e destinação dos esgotos domésticos, gera situações de instabilidade que provocam riscos às moradias. Com o objetivo de identificar e analisar os riscos de escorregamentos e deslizamentos nos assentamentos precários, foi realizado em 2003, através da Pró-Habitação, o mapeamento das áreas de risco do município.

Foto 99. Acima, à esquerda. Risco em ocupação de área pública no Jd. Sta Clara.

Foto 100. Acima, à direita. Risco em ocupação de área pública no Jd. Santo Antônio.

Foto 101. Ao lado. Risco em ocupação de área particular no Ísis Cristina.

Os diversos setores identificados como propensos a deslizamentos, enchentes e solapamentos foram classificados de acordo com a probabilidade de ocorrência dos processos de instabilização. O mapeamento também detectou o tipo de intervenção necessária para solucionar a situação de risco de cada setor. Em várias áreas, pequenas intervenções, como a simples adequação de infra-estrutura, poderiam eliminar as situações de risco. Em outras, que englobam aproximadamente 1.300 famílias, a condição de instabilidade geotécnica requer obras de grande porte ou até mesmo a remoção dos moradores (EMBU, Pró-Habitação & Rosa e Bindone, 2003).

Em 2004, o município de Embu obteve recursos federais com contrato firmado no programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, para a ação voltada ao gerenciamento de riscos geotécnicos. Através deste contrato, foi possível atualizar o mapeamento de riscos já existentes e elaborar o Plano Municipal de Gerenciamento de Riscos. Este plano definiu critérios para priorização das intervenções necessárias nos diversos setores de risco identificados (EMBU, Pró-Habitação, 2005, p. 24-25), sendo os mesmos:

- Grau de risco;
- Número de moradias;
- Viabilidade técnica da intervenção;
- Viabilidade financeira da intervenção;
- Interface com outros programas.

Assim, foi feita a hierarquização das áreas de intervenção, definindo as ações emergenciais, o custo estimado para as obras e as possíveis fontes de recursos para sua execução.

Todo o processo de elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento de Riscos foi realizado com a participação das comunidades envolvidas. Foram realizadas reuniões com os moradores das áreas mapeadas, visando orientar sobre os problemas dos setores de risco e as principais ações que podem ser tomadas para evitar danos. As reuniões também tiveram o objetivo de discutir os critérios para hierarquização das áreas. A aprovação final do plano foi realizada através de Audiência Pública.

A partir de então, foi implementada uma sistemática de gerenciamento de riscos, com base no Plano Preventivo de Defesa Civil (PPDC) – também formulado a partir do Plano de Gerenciamento de Riscos. A sistemática consiste na realização de ações preventivas e procedimentos emergenciais, com o monitoramento permanente dos setores de risco identificados e com a execução das obras e medidas necessárias para eliminação total dos riscos conforme forem obtidos os recursos para as mesmas.

Foto 102. Acima. Escadaria executada pela prefeitura para eliminação de risco, com canaleta para condução de águas pluviais, no Jd. Castilho.

Fotos 103 e 104. À esquerda. Obras executadas pela prefeitura para contenção de taludes no Jd. Liberdade e Jd. Santo Antônio.

Fotos 105 e 106. Abaixo. Obras em execução por mutirão, para contenção de talude com muro de solo-cimento ensacado no Jd. da Luz, e escadaria hidráulica para direcionamento das águas pluviais em encosta na Rua Genebra, Jd. Liberdade.

Para o acompanhamento constante e prevenção, foram criados os Núcleos de Defesa Civil (NUDECs), com a capacitação de moradores para a identificação de sinais de instabilidade geotécnica. Foram também feitas parcerias entre a Prefeitura, a Pró-Habituação e os moradores que se propuseram a dispor da mão-de-obra através de mutirão para execução de obras visando eliminar riscos emergenciais. Outras obras foram executadas com mão-de-obra da própria prefeitura.

Com o objetivo de elaboração de projetos básicos para intervenção em áreas de risco, foi firmado novo contrato com o Governo Federal, em 2005, também pelo programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários”, ação de “Apoio à prevenção e erradicação de riscos”. Estes projetos prevêem não só a eliminação das situações de risco, mas também a recuperação urbana e ambiental das favelas atingidas, com vistas à futura obtenção de recursos para realização das obras.

6.4.5. CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Como um dos eixos estratégicos da política habitacional, a construção da cidadania articulada com as ações em favelas tem início com os processos participativos na discussão dos problemas locais, encaminhamentos em busca de soluções, elaboração de projetos e implementação conjunta das intervenções. Nesse sentido, foram realizadas diversas reuniões com moradores de áreas ocupadas. Para discussão de problemas que abrangem o município, foram realizadas Plenárias de Habitação, que culminaram no 1º Seminário de Habitação da cidade em 2003.

Foto 107. Acima. Seminário de Habitação, realizado no Parque Francisco Rizzo

Foto 108. Acima, à direita. Plenária para aprovação de projeto no Jd. Valo Verde

Foto 109. À direita. Reunião para preparação do Plano Municipal de Gerenciamento de Riscos

A implementação do Orçamento Participativo, desde 2001, permitiu que os municípios avançassem no processo de participação na gestão dos recursos públicos, com a definição de prioridades para intervenção.

As intervenções realizadas nos assentamentos precários foram associadas a programas municipais com foco na geração de emprego e renda, como os programas de Frente de Trabalho e Incubadora de Cooperativas; na educação, como o Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA) e Educação de Jovens e Adultos (EJA), com turmas montadas em escolas, igrejas ou associações próximas ou no interior das áreas de intervenção; e na saúde, como o Saúde da Família, com agentes da própria área. A construção de equipamentos públicos também integra o conjunto das ações voltadas ao atendimento das famílias residentes em favelas, a exemplo da Escola Paulo Freire, construída na divisa com as favelas do Jd. Santa Emília e Jd. São Vicente; e diversas praças, quadras esportivas e áreas de lazer realizadas no entorno ou no interior das áreas.

Foto 110. Vista aérea da Escola Municipal Prof. Paulo Freire, limítrofe a áreas ocupadas por favelas

6.5. NOVO CONTEXTO COM O AUMENTO DE INVESTIMENTOS FEDERAIS

Conforme explicitado, o Governo Municipal iniciou sua política de habitação voltada às favelas com pequenas intervenções, devido às limitações de orçamento próprio. Ainda assim, foi desenvolvido a proposta de ação habitacional, que elencou as áreas prioritárias para intervenção; e foram elaborados projetos para recuperação urbana e ambiental destas áreas.

Com a obtenção de recursos federais, através de alguns programas habitacionais, torna-se possível a realização de diversos projetos de intervenção em favelas. Em 2007, o volume de investimentos do Governo Federal para a atuação em favelas ganha nova proporção com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, através do programa denominado “Projetos Prioritários de Investimento – PPI, Intervenção em favelas”. O município de Embu consegue, então, firmar dois grandes contratos de repasse do Orçamento Geral da União, que contabilizam o maior volume de investimentos já feito na cidade voltado à intervenção em favelas.

As áreas selecionadas para aplicação destes recursos formam dois grandes complexos. O primeiro, denominado eixo Pombas – Nonoai, é formado pela junção das áreas públicas ocupadas dos loteamentos Campo Limpo, São Vicente, Taima e Chácaras Caxingui; partindo da Rua das Pombas até a Rua Nonoai. Estas áreas ocupam as margens de córregos afluentes do Rio Pirajussara, e sua recuperação significa uma grande contribuição para a sub-bacia hidrográfica a que pertencem.

Já, o segundo complexo é formado por sete ocupações inseridas na Área de Proteção aos Mananciais da Bacia do Guarapiranga. Quatro destas ocupações ocorreram em áreas públicas de loteamentos: Jd. da Luz, Santo Antônio, São Francisco, Vista Alegre, Jd. do Colégio; uma formou-se a partir de ocupação em área particular: Ísis Cristina; e a última teve origem como um loteamento clandestino: João do Dico.

Foto 111. Delimitação do eixo Pombas – Nonoai, formado pelas áreas públicas ocupadas dos loteamentos Campo Limpo, São Vicente, Taima e Chácaras Caxingui; que foram incluídas no PPI – Intervenção em favelas.

Fotos 112 e 113. Vista de duas das ocupações inseridas na Área de Proteção aos Mananciais, e incluídas no PPI – Intervenção em favelas.

Favela em área pública do loteamento Jd. da Luz, conhecida como Dois Palitos.

Favela em área pública do loteamento Jd. São Francisco.

Também foram firmados contratos pelo Programa Saneamento para Todos, com o objetivo de realizar a canalização de córregos que tem suas margens ocupadas por assentamentos precários. Estes projetos contemplam ainda a implementação de redes coletoras de esgoto. Foram atendidas as áreas denominadas: Realismo, Sta. Emília, Joaquim Cachoeira, Vazame/ São Marcos, Sta. Tereza e Penha/ Americanópolis.

Conforme citado anteriormente, através do Programa PRÓ-MORADIA, foram realizados quatro contratos em fins de 2007, disponibilizando recursos para os projetos das áreas denominadas: Jd. dos Moraes, Castilho/ Anita Malfatti, Pombas-Botucatu e Baviera. Este programa de financiamento, com recursos do FGTS, deve viabilizar a construção de unidades habitacionais para atendimento de famílias que precisam ser removidas de áreas em processo de recuperação urbana e ambiental.

Em 2008, mais um contrato é firmado, agora novamente pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ação de Melhoria das Condições de Habitabilidade. A área prevista para intervenção neste contrato é mais uma ocupação em Área de Proteção aos Mananciais, conhecida como Rodoanel.

A realização destes contratos indica a consolidação da Política Nacional de Habitação, com a real aplicação de investimentos voltados à intervenção em favelas, e permite o desenvolvimento da prática municipal que objetiva a recuperação urbana e ambiental destas áreas. O panorama atual permite ampliar a escala de intervenção no município de Embu, com uma ação conjunta entre Governo Municipal e Federal.

Tabela 44. Contratos firmados com o Governo Federal no Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Ação de Apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários

		Recursos Federais	Recursos Municipais	Total
2004	Elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos	R\$ 100.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 120.000,00
2005	Elaboração de projetos básicos para intervenção em áreas de risco	R\$ 243.750,00	R\$ 48.750,00	R\$ 292.500,00
TOTAIS		R\$ 343.750,00	R\$ 68.750,00	R\$ 412.500,00

Fonte: Pró-Habitação.

Tabela 45. Contratos firmados com o Governo Federal em programas habitacionais

ANO	Programa	Áreas de intervenção	Quant. de UHs Construídas	Quant. de famílias atendidas com urbanização	Quant. Total de famílias beneficiadas	Recursos Federais	Recursos Municipais	Total
2000	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	Vista Alegre	180	-	180	R\$ 3.883.971,34	-	R\$ 3.883.971,34
2001	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	Vista Alegre	120	-	120	R\$ 2.924.491,13	-	R\$ 2.924.491,13
2003	PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	Valo Verde	140*	-	140	R\$ 840.000,00	R\$ 420.000,00	R\$ 1.260.000,00
2004	Urbanização, Regularização e Integração de Assent. Precários	Castilho	10	250	260	R\$ 730.000,00	R\$ 146.000,00	R\$ 876.000,00
		Vazame	-	200	200	R\$ 1.625.000,00	R\$ 74.248,79	R\$ 1.699.248,79
		Casa Branca/ Sta. Emília	-	350	350	R\$ 2.000.000,00	R\$ 84.561,03	R\$ 2.084.561,03
2005	PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	Vila Bonfim	64*	-	64	R\$ 576.000,00	R\$ 192.000,00	R\$ 768.000,00
		Vazame	13	-	13	R\$ 117.000,00	R\$ 39.000,00	R\$ 156.000,00
		Santo Eduardo	11	-	11	R\$ 99.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 132.000,00
		Vitória	15	-	15	R\$ 135.000,00	R\$ 45.000,00	R\$ 180.000,00
		Castilho	151*	450	601	R\$ 7.800.000,00	R\$ 1.950.000,00	R\$ 9.750.000,00
2006	Urbanização, Regularização e Integração de Assent. Precários Crédito Solidário (FDS)	Casa Branca	140*	-	140	R\$ 3.257.090,23	-	R\$ 3.257.090,23
		Pombas - Nonoai Mananciais	230** 691**	970 1.726	1.200 2.417	R\$ 11.959.500,00 R\$ 34.000.000,00	R\$ 2.110.500,00 R\$ 6.000.000,00	R\$ 14.070.000,00 R\$ 40.000.000,00
2007	Pró-Moradia (FGTS)	Pombas - Botucatu	78**	-	78	R\$ 2.559.585,49	R\$ 134.715,03	R\$ 2.694.300,52
		Castilho/ Anita Malfatti	94**	-	94	R\$ 2.559.585,49	R\$ 134.715,03	R\$ 2.694.300,52
		São Marcos/ Baviera	180**	-	180	R\$ 4.039.300,52	R\$ 212.594,76	R\$ 4.251.895,28
		Jd. dos Moraes	129**	300	429	R\$ 9.830.694,00	R\$ 517.404,95	R\$ 10.348.098,95
2008	Urbanização, Regularização e Integração de Assent. Precários	Rodonel	120**	307	427	R\$ 5.438.100,00	R\$ 543.810,00	R\$ 5.981.910,00
		TOTAIS	2.366	4.553	6.919	R\$ 94.374.318,20	R\$ 12.637.549,59	R\$ 107.011.867,79

* Até janeiro de 2009, ainda existiam unidades em construção.
 ** Por serem contratos recentes, até janeiro de 2009, as unidades habitacionais ainda não haviam sido iniciadas.

Fonte: Pró-Habitação.

Pôr-do-sol no Jd. Valo Verde, Embu
Foto: Fernando Stankuns

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O constante crescimento da população residente em favelas evidencia a necessidade cada vez maior do desenvolvimento de políticas públicas que visem ao enfrentamento deste problema. Após um período de tentativas de eliminação das favelas pela proibição ou pela remoção total, os governos começam a mudar de atuação perante o insucesso destas ações. As práticas de urbanização de favelas, que admitem a sua consolidação na área ocupada, passam a ganhar destaque.

Os programas federais abordados neste trabalho, que prevêem a intervenção em favelas, demonstram que houve uma evolução no que tange aos objetivos e diretrizes estabelecidas. Pode-se perceber que, com o passar dos anos e com a prática das experiências realizadas, os programas passaram a incorporar importantes componentes, que representam avanços na política federal voltada a favelas. Partindo de um programa que tem como foco o saneamento, registra-se o aumento da abrangência das diretrizes dos programas, que passam a exigir o atendimento a todas as necessidades básicas detectadas nas áreas de intervenção, extrapolando a questão sanitária.

A forma de seleção dos municípios e estados interessados em obter recursos federais nos programas voltados à intervenção em favelas também teve um avanço significativo. O procedimento de seleção por emendas parlamentares para estes programas com recursos do Orçamento Geral da União foi substituído pela seleção através de consultas prévias ou cartas propostas dos interessados. Estas propostas são classificadas de acordo com critérios disponibilizados nas normativas dos programas e priorizando os locais com maior número de população residente em assentamentos precários.

A exigência da aprovação dos projetos nos órgãos competentes, prática que não foi utilizada em muitas intervenções em favelas nos anos 1980, contribui para a garantia de manutenção das redes de infra-estrutura executadas e demais obras que terão destino público. Como os programas tornam obrigatória a aprovação dos projetos, a incorporação das obras nos cadastros públicos passa a ser feita ao final dos serviços pelos órgãos responsáveis ou concessionárias de serviços públicos.

A exigência dos programas federais de que seja realizada concomitantemente às obras a regularização fundiária, inclusive com a possibilidade de destinação de recursos do próprio programa para a sua obtenção, também é um fato positivo, na medida em que garante a segurança jurídica da posse às famílias residentes.

Além disso, o aumento dos recursos federais destinados aos programas voltados à intervenção em favelas, a partir de 2003, e principalmente em 2007, gera uma nova escala de atuação e consolida a política nacional de habitação.

No entanto, permanecem algumas dificuldades na implementação das propostas de intervenções em favelas. Os recursos dos programas federais são limitados a valores ainda muito baixos por família beneficiada para os projetos que envolvem construção de novas unidades, fazendo com que o município ou estado tenha que arcar com mais recursos para viabilizar suas propostas, ou gerando propostas mínimas e de baixa qualidade. A grande quantidade de critérios, diretrizes e exigências dos programas também representa um entrave para a elaboração e aprovação das propostas.

Nesse sentido, as mudanças nos marcos regulatórios e legais para intervenção em favelas ocorreram de forma encadeada com as exigências criadas pelos programas federais. Estas mudanças são significativas para permitir a obtenção da aprovação dos projetos e do licenciamento ambiental nos órgãos competentes e para regularização fundiária em favor das famílias beneficiadas. A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a Resolução CONAMA 369, criada em 2006, são exemplos de medidas normativas que representaram grandes avanços nos instrumentos aplicáveis às propostas de intervenção em favelas.

Os mecanismos de aprovação dos projetos e de licenciamento ambiental das intervenções ainda são bastante complexos e demandam grande esforço dos técnicos envolvidos. Mas, uma importante mudança pôde ser constatada com os novos marcos regulatórios que tornaram possível aprovar e licenciar intervenções em áreas ambientalmente sensíveis já ocupadas mediante medidas compensatórias, que antes não tinham previsão legal para aprovação.

Ainda assim, somente a existência de programas federais e de legislação e procedimentos para intervenção em favelas não é suficiente para a implementação da prática em si. A linha dos programas com repasse ou financiamento de recursos federais depende da atuação dos governos municipais ou estaduais para elaboração das propostas e execução das mesmas.

Conforme foi apresentado, alguns governos municipais da Região Metropolitana de São Paulo desenvolveram sua política habitacional com foco nas favelas ainda nos anos de 1980. A prática inicial destes municípios teve atuação limitada devido ao grave quadro de carências e a baixa capacidade de investimento utilizando apenas recursos próprios. Com o desenvolvimento dos programas federais e com o aumento dos recursos disponíveis, os municípios que já tinham desenvolvido uma prática de atuação em favelas podem aprimorar suas ações e ampliar a escala de atendimento.

Muitos municípios que ainda não tinham histórico de atuação em favelas são motivados a iniciar uma prática neste sentido, incentivados pela disponibilidade dos recursos federais. Esta situação merece cautela, uma vez que, mesmo com a existência de programas e recursos federais, de procedimentos para aprovação, licenciamento e regularização fundiária, e de agentes que coloquem em prática as intervenções em favelas, é necessário que os Governos Municipais e Estaduais elaborem seu planejamento e políticas locais de habitação.

Uma importante medida tomada com este entendimento está na Lei Federal 11.124/ 2005, que determina a exigência de criação de fundos e conselhos de habitação e de elaboração de planos de habitação para os municípios e estados, como condição para captação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Dessa forma, os municípios e estados podem utilizar os programas e procedimentos disponíveis para a prática das ações planejadas. Porém, ainda deve se buscar a componente de qualidade dos projetos, que não é garantida pelos programas e mecanismos de aprovação, mas sim pelas propostas dos técnicos atuantes em conjunto com as comunidades envolvidas.

O estudo de caso da experiência de atuação em favelas do município de Embu demonstra a importância da política habitacional desenvolvida pelo Poder Público Municipal para direcionamento das ações, que podem ser implantadas através dos programas e recursos disponibilizados pelo Governo Federal e com os procedimentos definidos pela legislação existente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria José de. *Verticalização de favelas em São Paulo: Balanço de uma experiência (1898 a 2004)*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2006.

ARIMATÉIA, Emmanuela W. C. *O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África – Natal/ RN*. Dissertação de Mestrado. Natal: FAU UFRN, 2006.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. & AZEVEDO, Sérgio de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, ZAHAR, 1982.

BALTRUSIS, Nelson. “As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana”. 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* (Coleção Habitare). Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BLANCO JÚNIOR, Cid. *As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André*. São Carlos: Dissertação de Mestrado, 2006.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inclinado e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL, Governo Federal. *Lei nº 3.071, de 01.01.16 – Código Civil*. Rio de Janeiro, 1916.

_____. _____. *Lei nº 4.591, de 16.12.64 - Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*. Brasília, 1964.

_____. _____. *Lei 4.771, de 15.09.65 – Institui o Novo Código Florestal*. Brasília, 1965.

_____. _____. *Decreto-lei nº 271, de 28.02.67 - Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências*. Brasília, 1967.

_____. _____. *Lei nº 6.015, de 31.12.73 – Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências*. Brasília, 1973.

_____. _____. *Lei nº 6.766, de 19.12.79 – Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências*. Brasília, 1979.

_____. _____. *Lei nº 6.938, de 31.08.81 – Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*. Brasília, 1981.

_____. _____. *Lei nº 10.257, de 10.07.01, Estatuto da Cidade - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, 2001.

_____. _____. *Lei nº 10.406, de 10.01.02 – Novo Código Civil*. Brasília, 2002.

_____. _____. *Lei nº 11.124, de 16.06.05 - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS*. Brasília, 2005.

_____. _____. *Medida provisória nº 2220, de 04.09.01 – Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências*. Brasília, 2001.

BRASIL, Governo Federal. CCFGTS. *Resolução nº 178, de 28.04.1995. Aprova o Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público (PRÓ-MORADIA)*. Brasília, 1995a.

_____. _____. *Resolução nº 182, de 05.06.1995. Aprova o Programa de Saneamento (Pró-Saneamento)*. Brasília, 1995b.

_____. _____. *Resolução nº 249, de 10.12.1996. Estabelece alterações no Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA, e dá outras providências*. Brasília, 1996.

_____. _____. *Resolução nº 290, de 30.06.1998. Altera o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA*. Brasília, 1998.

_____. _____. *Resolução nº 469, de 08.03.2005. Altera o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público - PRÓ-MORADIA*. Brasília, 2005.

BRASIL, Governo Federal. MPO. *Manual de Instruções Habitar Brasil*. Brasília: 1998.

BRASIL, Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: 2004.

BUARQUE, Paulo Emílio. *Mutirão e Autogestão em São Paulo – Habitação Popular na Gestão Erundina*. In: Cadernos de Pesquisa do LAP, nº 27, set-out. 1998.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Dissertação de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2000.

CAIXA – Caixa Econômica Federal. *Circular CEF n. 49 - de 11 de julho de 1995 – Define procedimentos operacionais relativos ao Programa de Saneamento Pró-Saneamento*. Brasília: 1995.

_____. *Relatório de Gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: Período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 1999*. Brasília: 2000.

_____. *Relatório de Gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: Período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2000*. Brasília: 2001.

_____. *Relatório de Gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: Período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2001*. Brasília: 2002a.

_____. *PRÓ-MORADIA e Pró-Saneamento: Manual de Fomento Setor Público*. Brasília: 2002b.

_____. *PRÓ-MORADIA e Pró-Saneamento: Manual de Fomento Setor Público*. Brasília: 2003a.

_____. *Programa Saneamento para Todos: Manual de Fomento*. Brasília: 2008.

_____. *Termo de Referência do Programa Morar Melhor*. Brasília: 2003b.

CARVALHO, Miguel Lodi. *PAC - Urbanização de Favelas*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac/pac>>. Acesso em 07.02.2008.

CEM - CEBRAP/ SNH – MCidades. *Assentamentos precários no Brasil Urbano*. Brasília: 2007a.

_____. *Precariedade no Brasil Urbano*. Brasília: 2007b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/estudo-contratado-pelo-mcidades-revela-o-dobro-de-precariedade-da-indicada-pelo-ibge/DomicilioemAssentamentosPrecariosporMunicipio.pdf>. Acesso em 01.11.2008.

CONAMA. *Resolução CONAMA nº 237, de 19.12.1997 – Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental*. Brasília, 1997.

_____. *Resolução CONAMA nº 369, de 28.03.2006 – Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP*. Brasília, 2006.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Dissertação de Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2003a.

_____. “Estratégias de enfrentamento do problema: favela” in: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades. *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: 2003b.

EMBU. *Lei Municipal nº 726, de 20.06.1978 – Dispõe sobre a divisão do território do Município em zonas de uso e regula o parcelamento, o uso e ocupação do solo e dá outras providências*. Embu, 1978.

_____. *Lei Municipal nº 1696, de 15.10.1997 – Dispõe sobre autorização para criar Companhia Pública Municipal Pró-Habitação e extinguir a Empresa Pública Municipal Pró-Embu – Progresso e Preservação de Embu*. Embu, 1997.

_____. *Lei Municipal nº 1949, de 23.10.2001 – Dispõe sobre a criação do número social*. Embu, 2001.

_____. *Lei Municipal Complementar nº 72, de 22.12.2003 - Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Embu, estabelecendo os objetivos, diretrizes e estratégias das políticas públicas municipais e as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e rural e dá outras providências*. Embu, 2003.

_____. *Lei Municipal nº 2185, de 29.11.2005 – Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com a EPC, visando à implantação de loteamento de interesse social*. Embu, 2005.

_____. *Lei Municipal nº 2303, de 01.04.2008 – Cria o Conselho e o Fundo de Desenvolvimento Urbano e Habitacional e dá outras providências*. Embu, 2008.

EMBU. Companhia Pública Municipal Pró-Habitação & Grupo Técnico de Apoio. *Diagnóstico e Caracterização da Situação Habitacional do Município de Embu*. Embu, 2002.

_____. Companhia Pública Municipal Pró-Habitação & Rosa e Bindone. *Mapeamento das áreas de risco do Município*. Embu, 2003.

_____. Companhia Pública Municipal Pró-Habitação. *Regimento Interno da Companhia Municipal Pró-Habitação*. Embu, 2002.

_____. _____. *Plano Municipal de Redução de Riscos*. Embu, 2005.

_____. _____. *Relatório de Atividades*. Embu, 2004.

_____. _____. Prefeitura da Estância Turística de Embu & Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. *Plano Diretor de Embu: Leitura Comunitária e Técnica da Cidade*. Embu, 2002.

EMPLASA. *Levantamento de favelas do Município de Embu*. Embu, 1984.

FINEP/GAP – Financiadora de Estudos e Projetos/ Grupo de Arquitetura e Planejamento. *Habitação Popular: Inventário da ação governamental*. São Paulo: Projeto, 1985.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informação. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte, 2004.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: 2006.

GTMAT/ CEF/ BIRD. *PROSANEAR – Um caminho para a Agenda 21*. Brasília: 1995.

GRAZIA, Grazia de (coord.) *Conhecendo o Estatuto da Cidade*. FNRU, FASE, CAIXA: 2005.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária. Produto 6: Relatório Final*. Rio de Janeiro, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico de 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

_____. *Censo Demográfico de 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. *Recontagem de 1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. *Censo Demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. *Contagem da população de 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO PÓLIS (coord.) *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo, 2002.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: 2005.

LABHAB/FAUUSP/FUPAM – FINEP/CEF 1998/1999. *Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas: Relatório Final*. São Paulo, 1999.

LEEDS, A. & LEEDS E. R. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LUME. Laboratório de Urbanismo da Metrópole, FAUUSP. *Mapa de fragilidade ambiental e expansão habitacional precária na RMSP*. Disponível em: <<http://lume.fau.usp.br/tikiwiki/tiki-index.php?page=Mapas%20Interativos>> Acesso em 03.05.2008.

MACHADO, Edma Maria Farias. *PROSANEAR – Saneamento Integrado: uma alternativa para a universalização do atendimento*. Monografia de especialização. Fortaleza: UFC, 1999.

MARICATO, Ermínia. *Enfrentando desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/ 1992*. Tese de Livre Docência. São Paulo: FAUUSP, 1997.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo; SARAIVA, Camila. *Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000*. Trabalho apresentado no X Encontro da ANPUR, Belo Horizonte, maio de 2003.

MORAES, Demóstenes Andrade de. “Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife – apontamentos sobre o PREZEIS”. In: ZENHA, R. M. e FREITAS, G. L. (coord.). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo: IPT, 2002.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade: para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/ DUMA, 2001.

PARISSE, Luciano. *Favelas no Rio de Janeiro: evolução - sentido*. Caderno do CENPHA 5, Rio de Janeiro, 1969.

PASTERNAK, Suzana. “O desafio da mensuração”. In: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades. *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: 2003.

PMSP, SEHAB. *Relatório de Gestão 1989-1992: Balanço da atuação de Habi*. São Paulo, 1992.

PRETECEILLE, Edmond, VALLADARES, Lícia. “A desigualdade entre os pobres – favela, favelas”. In: R. H. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

RODRIGUES, Soraya. *Casa própria ou apropriada? - Duas abordagens: o FUNAPS Comunitário e o Projeto Cingapura*. FAUUSP: Dissertação de mestrado, 2006.

RONCONI, Reginaldo Luiz Nunes. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS comunitário*. Dissertação de Mestrado, São Carlos: 1995.

SÃO PAULO (Cidade). *Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Relatório de gestão: 1989-1992: balanço da atuação de HLABI*. São Paulo: SEHAB, 1992.

SÃO PAULO. Governo Estadual. *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1989.

_____. _____. *Decreto nº 8.468, de 08.09.76 – Aprova o Regulamento da Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente*. São Paulo, 1976.

_____. _____. *Decreto nº 33.499, de 10.07.91 – Cria o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB e dá outras providências*. São Paulo, 1991.

_____. _____. *Decreto nº 41.258, de 31.10.96 – Aprova o Regulamento dos artigos 9º a 13 da Lei 7.663, de 30 de dezembro de 1991*. São Paulo, 1996.

_____. _____. *Decreto nº 52.052, de 13.08.07 – Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação e dá providências correlatas*. São Paulo, 2007a.

_____. _____. *Decreto nº 52.053, de 13.08.07 - Reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB e dá providências correlatas*. São Paulo, 2007b.

_____. _____. *Emenda Constitucional nº 23, de 31.01.07*. São Paulo, 2007c.

_____. _____. *Lei nº 898, de 18.12.75 - Disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas*. São Paulo, 1975.

_____. _____. *Lei nº 997, de 31.05.76 – Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente*. São Paulo, 1976.

_____. _____. *Lei nº 7.663, de 30.12.91 – Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. São Paulo, 1991.

_____. _____. *Lei nº 9.866, de 28.11.97 – Dispõe sobre diretrizes e normas para proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo, e dá outras providências*. São Paulo, 1997.

_____. _____. *Lei nº 12.233, de 16.01.06 – Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, e dá outras providências correlatas*. São Paulo, 2006a.

_____. _____. *Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo: 2006b.

- _____. _____. *Resolução Conjunta SMA/ SERHS nº 1, de 23.02.05 – Regula o procedimento para o licenciamento ambiental integrado às outorgas de recursos hídricos*. São Paulo, 2005a.
- _____. _____. Departamento de Águas e Energia Elétrica. *Portaria DAEE nº 717, de 12.12.96 – Aprova a norma e os anexos de I a XVIII que disciplinam o uso dos recursos hídricos*. São Paulo, 1996.
- _____. _____. Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais. *Portaria DEPRN nº 51, de 30.11.05 - Estabelece o procedimento simplificado e geral para instrução de processos no âmbito do DEPRN*. São Paulo, 2005b.
- _____. _____. Secretaria da Habitação. *Manual GRAPROHAB – Orientação para aprovação de projetos habitacionais*. São Paulo, 2008.
- _____. _____. Secretaria de Meio Ambiente. *Resolução SMA 54, de 19.12.07 - Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regularização de empreendimentos urbanísticos e de saneamento básico considerados de utilidade pública e de interesse social e dá outras providências*. São Paulo, 2007d.
- SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento. *Base de Dados para Planejamento*. São Paulo: PMSP, 1992.
- SNH - Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. *Guia Básico dos Programas Habitacionais: Direito à Moradia*. Brasília: 2007a.
- _____. _____. *Instrução normativa nº 21, de 14.07.2005 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA*. Brasília, 2005.
- _____. _____. *Instrução normativa nº 16, de 04.05.2007 – Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA*. Brasília, 2007b.
- _____. _____. *Instrução normativa nº 16, de 10.04.2008 – Dá nova redação ao item 5, do Anexo I, da Instrução Normativa nº 16, que regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA e outras providências*. Brasília, 2008a.
- _____. _____. *Manual do Programa Habitar Brasil BID – Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais*. Brasília: 2004.
- _____. _____. *Manual do Programa Morar Melhor*. Brasília: 2003.
- _____. _____. *Manual para Apresentação de Propostas 2005 – Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Ação 1: Melhoria das Condições de Habitabilidade, Ação 2: Prevenção e Erradicação de Riscos, Ação 3: Projetos de Regularização Fundiária Sustentável*. Brasília: 2005a.

_____. _____. *Manual para Apresentação de Propostas 2006 – Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Ação 1: Melhoria das Condições de Habitabilidade, Ação 2: Prevenção e Erradicação de Riscos, Ação 3: Projetos de Regularização Fundiária Sustentável*. Brasília: 2006a.

_____. _____. *Manual para apresentação de propostas 2007 – Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Ação: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários*. Brasília: 2007c.

_____. _____. *Manual para apresentação de propostas, Exercícios de 2008-2011 – Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Ação: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários*. Brasília: 2008b.

_____. _____. *Programas Habitacionais: Guia de Orientação – 2005*. Brasília, 2005b.

_____. _____. *Programas Habitacionais: Guia de Orientação – 2006*. Brasília, 2006b.

SNH - Secretaria Nacional de Habitação e SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades. *Manual de Instruções: Projetos Prioritários de Investimento – PPI, Intervenções em Favelas*. Brasília, 2007a.

_____. _____. *Orientação Operacional nº 01/2007 – esclarecimento de dúvidas ocorridas nas Videoconferências com os agentes executores dos projetos autorizados no âmbito dos PPI*. Brasília, 2007b.

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades. *Manual da Regularização Fundiária Plena*. Brasília: 2007a.

_____. _____. *Regularização Fundiária Plena: referências conceituais*. Brasília: 2007b.

SOUZA, M. T. X. *Relatório de Política Habitacional 1991-1996*. Campinas, NEPP/ UNICAMP, 1997.

TANAKA, Marta Maria Soban. *Favela & Periferia: estudos de recomposição urbana*. Tese de Doutorado, FAUUSP, 1993.

_____. *A vivência da realidade e a prática do fazer: Movimento Universitário de Desfavelamento*. Cadernos de Pesquisa do LAP – Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação, São Paulo nº06, FAUUSP, 1995.

TASCHNER, Suzana Pasternak. & MAUTNER, Yvonne. *Habitação da pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 1982.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Relatório de avaliação de programa: Programa Morar Melhor*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

OBRAS CONSULTADAS

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação, participação popular e cidadania*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2001.

BERÉ, Cláudia Maria. *Legislação Urbanística: a norma e o fato nas áreas de proteção aos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. “Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas”. In: ABIKO, A. e ORSTEIN, S. (org.). *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. Coletânea Habitare, vol.1. São Paulo: FAUUSP, 2002.

CAIXA – Caixa Econômica Federal. *Guia Caixa para sustentabilidade ambiental. Caderno I – Licenciamento Ambiental*. Brasília, 2007.

DENALDI, Rosana. *Santo André: urbanização de favelas e inclusão social*. In: Revista Ambiente Construído, v. 4, p. 7-20. Porto Alegre: ANTAC, 2004.

FERREIRA, Júlia Maria Strazdas Martins. *Execução de obras de urbanização de favelas: Favela Jardim Santo André*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: POLI USP, 2006.

FRANÇA, E. (Coord.). *São Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*. Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2002.

LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em busca da universalização*. Brasília: 2003.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e Mananciais – Tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

OLIVATO, Paulo. *Intervenções nas favelas: solução ou impasse? O caso de São Paulo na década de 1990*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2003.

PAULINO, Jorge. *O pensamento sobre a favela em São Paulo: uma história concisa das favelas paulistanas*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2007.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/ 1998*. Brasília: IPEA, 1999.

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades. *Biblioteca Jurídica de Regularização Fundiária Plena*. Brasília: 2007.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Desenhando espaços da pobreza*. Dissertação de livre docência. FAUUSP: 2001.

TRIANA FILHO, Antonio. *Habitação Popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. Dissertação de Mestrado. Brasília: FAU UnB, 2006.