**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

VANESSA GARCIA FAVRIN

Pós-atendimento habitacional – Diálogos para enfrentar a precariedade

**São Paulo
2017**

VANESSA GARCIA FAVRIN

Pós-atendimento habitacional – Diálogos para enfrentar a precariedade

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Wilson Edson Jorge

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM
RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB
RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA
DO ORIENTADOR. O original se encontra
disponível na sede do programa.
São Paulo 30 de junho de 2017.

São Paulo
2017

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 DA AUTORA: vanessa.favrin@gmail.com

F276p Favrin, Vanessa Garcia
Pós-atendimento habitacional – diálogos para enfrentar a precariedade / Vanessa Garcia Favrin. -- São Paulo, 2017.
249 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientador: Wilson Edson Jorge

1.Habitação popular 2.Política habitacional 3.Direito urbanístico
4.Direito de propriedade 5.Participação comunitária I.Título

CDU 711.58

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha mãe, que sempre esteve ao meu lado, e a meu pai, que partiu tão precocemente em 2014, deixando imensa saudade, ambos que, com seu amor, deram-me o alicerce necessário para ir sempre em busca dos meus sonhos.

Aos meus amados Jefferson, Vitor e Giovanna, pela alegria de todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Professor doutor Wilson Jorge, por sua extrema dedicação, confiança e liberdade. Pela oportunidade de inúmeras conversas que me proporcionaram crescimento e que me impulsionaram nessa jornada.

Agradeço a toda a minha família, em especial aos meus queridos irmãos, pela compreensão de tantos momentos ausentes e por todo o apoio recebido.

Agradeço aos professores das disciplinas cursadas na Pós-graduação, Suzana Pasternak e Antônio Cláudio Moreira, que me mostraram a imensidão da problemática habitacional, que acabou sendo meu ponto de partida.

Às professoras Maria Camila D'Otavianno e Maria de Lourdes Zuquim, que me deram a oportunidade de conhecer experiências importantes e recentes no universo das políticas habitacionais. Em especial à professora Lourdinha, que me acolheu como sua estagiária no programa PAE e me proporcionou momentos de grande aprendizado com sua convivência.

Agradeço aos professores Cândido Malta Campos Filho e Karina Oliveira Leitão pelas valiosas críticas e orientações fundamentais na Banca de qualificação.

Aos meus alunos e colegas professores da Uniabc e da Unicsul, que nas aulas e conversas me ajudaram a ampliar os conhecimentos necessários para essa tese.

Também sou grata a todos os entrevistados pelas contribuições valiosas: Lucas Barbosa, Comissão de Moradores da Vila São Pedro e Márcia Gesina.

Aos técnicos da Sehab São Paulo, em especial à Rejane Picoli de Novaes Freitas e Samara Prado Valentim, pela sensibilidade e generosidade compartilhada.

Às amigas Selma Ap. Cesarin e Tallia Cobo, pelo apoio técnico.

A todos, o meu muito obrigada!

RESUMO

FAVRIN, VANESSA GARCIA. Pós-atendimento habitacional – Diálogos para enfrentar a precariedade. 2017. 246 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A partir da observação da precariedade presente em atendimentos habitacionais com diferentes modalidades executadas pelo Poder Público, cuja população que recebeu os determinados programas habitacionais ainda está distante de alcançar melhorias significativas nas suas condições de vida, buscou-se a compreensão dos motivos pelos quais, mesmo após ter o problema habitacional resolvido ou melhorado, sua condição de vida, de modo geral, não apresenta salto de qualidade significativo ou não consegue se integrar à cidade formal. Ao longo do trabalho, discorre-se sobre a origem do problema habitacional no país, apresenta-se breve resumo de como o Poder Público atuou historicamente e se lança a discussão sobre as ações que podem se somar às atuais Políticas Públicas de Habitação, para que a precariedade possa ser minimizada no cotidiano das comunidades. Constatou-se que a precariedade está relacionada a diversos fatores como a descontinuidade da presença do Estado na área e também pela relação deficitária entre a população atendida e o Estado. Ademais, verificou-se que a dificuldade do acesso à terra e o alto valor da habitação formal sempre foi um fator de exclusão para a grande maioria da população. Porém, no sistema jurídico brasileiro atual já existem instrumentos legais suficientes para amenizar a exclusão, basta que seja efetivado seu uso e sejam propostas novas alternativas de propriedade. Para o alcance de melhorias na continuidade do atendimento habitacional de interesse social, uma série de diálogos entre todos os envolvidos precisa ser estimulada e desenvolvida, de forma que resulte em ações planejadas no intuito de diminuir as insuficiências identificadas na pesquisa.

Palavras-chaves: Habitação Social. Políticas Habitacionais. Participação Social. Instrumentos Jurídicos de Acesso à Terra e Regimes de Propriedade.

ABSTRACT

FAVRIN, VANESSA GARCIA. After-service housing program – Dialogues to face the precariousness. 2017. 246 f. Thesis (PhD) – School of Architecture, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

From the observation of the precariousness presents in residential care, with different modalities implemented by the State, whose population that was supported by the housing programs is still far from achieving significant improvements in its living conditions, it was sought to understand the reasons why people, even after getting the housing problem solved or improved, their living conditions, in general, do not present significant breakthrough or are unable to be integrated into the formal city. Throughout the essay, the origin of the housing problem in the country is discussed, a brief abstract about how the State historically proceeded in this issue is presented and also the discussion about the actions that can support the current Public Housing Programs, so that the precariousness can be reduced in the daily life of the communities. It was verified that the precariousness is related by several factors: the absence of State's support in the area and also by the lack of a suitable relationship between the population and the State. In addition, it was verified that the difficulty of land access and the high cost of a usual housing have always been a factor of exclusion for the population's majority. However, in the Current Brazilian Legal System there are sufficient legal instruments in order to settle the exclusion, it only needs to get its procedure effective and suggest new properties alternatives. To achieve improvements in the prosecution of social interest housing, a series of dialogues between all those involved participants have to be encouraged and developed, so that it results in planned actions to reduce the identified shortcomings in the research.

Keywords: Social Housing. Housing Policies. Social Participation. Legal Instruments of Access to Land and Property Regimes.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Localização das comunidades estudadas com as diferentes tipologias de programas habitacionais.....	24
FIGURA 2 Região metropolitana de São Paulo com destaque dos municípios do ABC.....	114
FIGURA 3 Localização dos assentamentos precários no município de São Bernardo do Campo em software de geoprocessamento.....	119
FIGURA 4 Exemplo das tipologias habitacionais encontradas no município de São Bernardo do Campo em software de geoprocessamento.....	122
FIGURA 5 Planta Geral da Cidade de Minas – Belo Horizonte 1895.....	139
FIGURA 6 Localização da área no município de São Paulo.....	172
FIGURA 7 Localização dos conjuntos visitados em Parada de Taipas.....	173
FIGURA 8 Prédios em formato H.....	174
FIGURA 9 Paisagem homogênea dos conjuntos da Cohab no bairro.....	174
FIGURA 10 Conjunto construído em mutirão – Rua Ilha da Juventude, 484.....	176
FIGURA 11 Conjunto construído em mutirão – áreas comuns.....	177
FIGURA 12 Conjunto de casas construído em mutirão – Conjunto Por do Sol....	178
FIGURA 13 Conjunto de casas construídas em mutirão com maior liberdade construtiva.....	179
FIGURA 14 Aspectos de precariedade urbanística do bairro.....	180
FIGURA 15 Ausência de melhorias e áreas abandonadas.....	181
FIGURA 16 Localização da área no município de São Paulo.....	182
FIGURA 17 Localização dos conjuntos visitados no Brás.....	183
FIGURA 18 Cortiços na Rua Uruguaiana – três casarões antigos.....	185
FIGURA 19 Cortiço reformado na Rua Uruguaiana, 57.....	186
FIGURA 20 Cortiço nova construção na Rua Marajó, 132.....	187
FIGURA 21 Localização da área no município de São Paulo.....	189
FIGURA 22 Localização da Favela Real Parque.....	190
FIGURA 23 Maquete com implantação dos novos conjuntos.....	191
FIGURA 24 Novos Conjuntos do projeto Real Parque.....	192
FIGURA 25 Vista do conjunto Cingapura ao fundo.....	193

FIGURA 26 Novos conjuntos do projeto Real Parque.....	195
FIGURA 27 Comércio na favela antes da intervenção em 2013.....	195
FIGURA 28 Unidades para comércio no térreo de alguns edifícios.....	196
FIGURA 29 Espaços comerciais sub utilizados 3 anos mais tarde.....	197
FIGURA 30 Segregação com o bairro do entorno mesmo após as intervensões.....	198
FIGURA 31 Ruas sem varrição.....	199
FIGURA 32 Espaço vazio sem informação do que será construído para a população e tensão de novas ocupações.....	200
FIGURA 33 Localização da área no município de São Paulo.....	201
FIGURA 34 Localização da Favela Nova Jaguaré.....	202
FIGURA 35 Espaços livres criados no projeto de urbanização.....	203
FIGURA 36 Novas ocupações nos espaços remanescentes de circulação.....	204
FIGURA 37 Novas ocupações nos taludes de contenção.....	205
FIGURA 38 Novas ocupações nos taludes e vias sem cuidados.....	206
FIGURA 39 Novas ocupações aproveitando muros de arrimo.....	207
FIGURA 40 Novas ocupações e demarcação para mais construções.....	207
FIGURA 41 Ocupações em todos os espaços livres criados no projeto de urbanização.....	208
FIGURA 42 Localização da área no município de São Paulo.....	209
FIGURA 43 Localização do Conjunto Habitacional Parque do Gato.....	210
FIGURA 44 Construção do Conjunto Parque do Gato para erradicação da favela.....	211
FIGURA 45 Fachada do Conjunto Parque do Gato.....	212

LISTA QUADROS

QUADRO 1 Resumo Histórico da Política Habitacional no Brasil.....	67
QUADRO 2 Políticas Habitacionais a partir do final do Regime Militar e os Principais acontecimentos do pós BNH ao PMCMV.....	78
QUADRO 3 Unidades Contratadas pelo PMCMV 1 e 2 (2009-2012)...	93
QUADRO 4 Resumo dos Aspectos de Precariedade no pós atendimento habitacional.....	220

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A TESE.....	16
2.1	Objeto de estudo.....	16
2.2	Hipóteses.....	20
2.3	Objetivo da Tese.....	21
2.4	Método de trabalho.....	22
2.4.1	Abordagem, procedimentos e critérios adotados.....	22
2.5	Conteúdo dos capítulos.....	26
3	O PROBLEMA HABITACIONAL E SUAS ORIGENS: a terra, a urbanização e as políticas públicas.....	28
3.1	A questão da terra no Brasil.....	28
3.2	A Legislação brasileira e o acesso à terra.....	33
3.3	O Estatuto da Cidade e a regularização fundiária urbana no país....	39
3.4	Alternativas do direito pleno de propriedade.....	49
3.4.1	Sistemas alternativos de propriedade.....	52
3.4.1.1	Cooperativas Habitacionais.....	52
3.4.1.2	Taxação imobiliária baseada na renda (Limited Equity Ownership).	54
3.4.1.3	Propriedade arrendada (Leasehold Property).....	55
3.4.1.4	Arrendamento anual de terra (Erbpacht).....	58
3.5	A falta de moradias e a Política Habitacional brasileira.....	59
4	COMPONENTES PARA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL.....	68
4.1	O conceito de <i>déficit</i> habitacional.....	69
4.2	O conceito de moradia digna.....	71
4.3	Conceito de Políticas Públicas.....	73
5	POLÍTICAS HABITACIONAIS NO PAÍS.....	77
5.1	Governo Federal: os últimos 30 anos de Políticas Habitacionais – do pós-BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida.....	77
5.2	Governos municipais de interesse para a Tese.....	96
5.2.1	São Paulo.....	96
5.2.1.1	O Sistema HABISP.....	105
5.2.2	São Bernardo do Campo.....	114
5.2.3	Rio de Janeiro.....	126
5.2.4	Belo Horizonte.....	138

5.2.5	Recife.....	147
5.3	Conclusões sobre a evolução da Política Habitacional brasileira: avanços e retrocessos.....	162
6	A PRECARIEDADE EXISTENTE NO PÓS-ATENDIMENTO HABITACIONAL DAS COMUNIDADES.....	169
6.1	Precariedade – Definição.....	169
6.2.	Visitas a áreas pós-programas habitacionais entregues.....	171
6.2.1	Conjuntos Habitacionais em Parada de Taipas.....	172
6.2.2	Cortiços no Brás.....	182
6.2.3	Favela Real Parque.....	189
6.2.4	Urbanização Nova Jaguaré.....	201
6.2.5	Conjunto Residencial Parque do Gato.....	209
6.3	Aspectos comuns presentes nas visitas realizadas.....	215
7	CONCLUSÕES.....	223
	REFERÊNCIAS.....	239
	BIBLIOGRAFIA.....	246
	ANEXOS.....	250
Anexo A	Entrevista realizada com o Conselho dos Moradores da Vila São Pedro em 22/03/2015.....	250
Anexo B	Entrevista com a arquiteta Samara Prado Valentim e a Assistente Social Rejane Picoli de Novaes Freitas – Dear/Sul - Secretaria da Habitação – Sehab – Prefeitura de São Paulo em 28/07/2015.....	255
Anexo C	Mesa Redonda com diversos técnicos da Secretaria da Habitação de São Paulo Sehab/SP em 04/12/2015 ..	258
Anexo D	Palestra sobre Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC – UFABC – Prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, expôs sua visão sobre o tema “Como Aproximar a Sociedade do Estado” em 22/02/2016.....	260
Anexo E	Entrevista com Lucas Barbosa do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB na região do ABC Paulista, em 04/03/2016.....	261
Anexo F	Entrevista com Márcia Gesina de Oliveira Coordenadora do Trabalho Social na SEHAB de São Bernardo do Campo, em 30/03/2016.....	263

1 INTRODUÇÃO

Na história recente brasileira, uma série de eventos, como a abertura democrática, a Constituição de 1988, o Estatuto das Cidades, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foram, de modo geral, responsáveis por avanços na política urbana. Resultaram na exigência de instrumentos como o Plano Diretor, o Plano Municipal de Habitação e na institucionalização da participação popular. Assim, pode-se afirmar que houve avanços e conquistas importantes no âmbito da habitação social.

O Brasil acumulou experiências importantes em programas de habitação social. De forma gradual e crescente, foram se consolidando os aprendizados adquiridos ao longo do desenvolvimento das políticas de habitação, principalmente nos últimos 30 anos.

Desde o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de direitos sociais mínimos, como o acesso ao saneamento, nos anos 1970, os avanços passaram por intervenções emergenciais com o intuito de melhorar as condições de infraestrutura, embora ainda sem planos urbanísticos, nos anos 1980. Nos anos 1990, as ações integradas de urbanizações representaram grande salto de qualidade, com alguns grandes projetos em destaque, como o Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, por exemplo. Nos anos 2000, somou-se à política integrada da década anterior a institucionalização da participação popular, mas com resultados ainda insuficientes. E nos anos de 2010, um grande volume de recursos, por meio do programa federal Minha Casa Minha Vida, propiciaram atendimento em larga escala, porém, ainda com muitas lacunas.

Avanços aconteceram: morar em favelas atendidas pelo poder público nos dias de hoje é menos penoso do que nos anos 1960/1970, mas foram alcançadas apenas intervenções com custos altos, que acabaram promovendo urbanização insuficiente e, mesmo que melhorando um pouco as condições de moradia, permitiram a permanência de situações precárias.

Existem políticas habitacionais recentemente bem elaboradas nas prefeituras maiores; há planos escritos e publicados que parecem, à primeira vista, muito abrangentes, colocam-se num universo temporal e estabelecem metas a serem

alcançadas. Existem ações de intervenções concluídas e em andamento, que demonstram movimento e tentativa de melhorias. De modo geral, houve conquistas ao longo dos últimos anos.

Porém, essa evolução não tem se mostrado suficiente. Após o estudo realizado em determinados assentamentos precários que passaram por intervenções de políticas habitacionais do Governo ao longo dos últimos anos, percebeu-se que a população atendida apresenta uma séria insuficiência vinculada à relação Estado – comunidade.

Essa insuficiência traduz-se na falta de continuidade das ações de construção da cidade, após um programa habitacional entregue. A precariedade continua presente de diversas formas, mesmo após as intervenções do Estado. Na prática, não se consegue alcançar alterações substanciais.

Percebeu-se que nesses conjuntos habitacionais entregues ou nas áreas que passaram por um processo de urbanização, as ações não são suficientes para garantir que os problemas enfrentados tempos atrás não sejam recorrentes. Também não são garantia de melhoria significativa das condições socioeconômicas da comunidade atendida.

Tanto nos estudos de caso analisados, quanto nas visitas às intervenções e nas entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo, a percepção é que, mesmo após a entrega das obras, as áreas continuam com aparência precária de construções irregulares, a população continua excluída de benfeitorias de mobilidade, de áreas verdes, de acesso a equipamentos públicos de qualidade e ainda com o estigma de população favelada. Ainda convive com o problema da violência, da baixa escolaridade, da baixa renda e fora das oportunidades de melhoria das condições de vida, de modo geral.

Os programas habitacionais não são elaborados para dar conta de questões fundamentais que envolvem a vida da comunidade e a maioria deles não são sustentáveis após sua entrega pelo Poder Público.

Outra questão fundamental para se entender o processo que se desenrola nesses conjuntos é a valorização dos imóveis entregues ou urbanizados nas áreas atendidas. Essa valorização leva a um processo de negociação dos imóveis no mercado imobiliário que se reproduz sucessivamente. Muitas vezes, a primeira

população cadastrada para receber as benfeitorias não consegue arcar com os custos advindos com a nova moradia, obrigando-os a repassar a “habitação mercadoria” por meio de um Contrato de Venda fora da Legislação, o chamado “Contrato de Gaveta”, ou mesmo, a população original prefere se capitalizar com a valorização do imóvel e após sua venda passar novamente a uma situação de precariedade habitacional.

Analizando as comunidades que passaram por intervenções e que deveriam, com o problema habitacional resolvido, estar aptas a alcançar significativa melhora nas condições socioeconômicas, nota-se que aquelas intervenções não são garantia para que haja esse salto.

Após a entrega das obras vinculadas a programas habitacionais, é fundamental a presença do Estado de forma significativa para que as ações conquistadas não se revertam e que essas áreas continuem em desenvolvimento.

Nota-se, também, que o diálogo entre população e Estado, apesar de ainda ter grande caminho pela frente, tem se mostrado como a via mais importante para bons resultados. O amadurecimento dessa relação é fundamental para o avanço dos objetivos da Política Habitacional.

Perante isso, como garantir a interrupção da precariedade? E como caminhar para a construção de uma cidade com menos desigualdade?

Existem muitos atores envolvidos na Política Habitacional e analisar os pontos de vista das atuações de cada um poderá trazer novas perspectivas para as próximas intervenções.

Diversas experiências apontam que o diálogo e a participação são formas legítimas para diminuir as dificuldades da população que vive no centro do problema habitacional, mas esse diálogo precisa alcançar determinada maturidade em ambos os lados, para que seja válido. O preço da terra, a valorização dos imóveis e legislação atual sobre o direito à moradia aumenta a complexidade do tema discutido.

Relatar as tentativas e aprendizados fortalece a construção do debate e deve contribuir para o conhecimento dessa dinâmica.

2 A TESE

Considerou-se como ponto de partida da tese a observação da insuficiência da ação do Estado ao apenas implantar e entregar os conjuntos habitacionais, urbanizações e demais tipos de intervenções para habitação social, sem o acompanhamento posterior na evolução deles.

Historicamente, na Política Habitacional, o Poder Público tem habitualmente se colocado como sujeito e a população atendida como objeto de suas ações, que são impostas de cima para baixo.

Por intermédio das percepções levantadas nas comunidades estudadas, chega-se à conclusão de que essas políticas têm sido normalmente assistencialistas e mantêm o *status quo* das estruturas de poder contrárias à da organização da população. Desde os primeiros conjuntos dos IAPs, BNHs e COHABs até urbanizações recentes e o mais recente ainda Programa Minha Casa Minha Vida, a falta de diálogo e as ações impositivas sempre dominaram.

Também se pode observar que o despreparo dos agentes públicos envolvidos, a falta de Políticas Públicas estruturadas, as ações descoordenadas e a habitação utilizada como mercadoria completam a lista de empecilhos para a continuidade das benfeitorias.

2.1 Objeto de estudo

O trabalho elege como objeto de estudo as experiências que apresentaram resultados relevantes na Política Habitacional do país. Leva à luz da discussão os pontos positivos das intervenções, mas objetiva aprofundar e trazer ao debate os entraves que ainda não foram resolvidos e discutir caminhos ou alternativas para minimizar a continuidade da precariedade nas comunidades atendidas.

Ao longo da tese, serão analisadas tipologias diversas de atendimento habitacional: cortiços reformados, conjuntos habitacionais, mutirões, urbanização, erradicação de favela e locação social nas quais serão discutidas as relações com o Estado e os olhares dos vários atores envolvidos.

Na primeira etapa, seguindo a metodologia da pesquisa, foram selecionados para análise municípios que apresentam Políticas de Habitação desenvolvidas há algum tempo com maior comprometimento de ações e com resultados relevantes no cenário nacional.

Assim, foram escolhidos os seguintes municípios:

- São Paulo;
- São Bernardo do Campo;
- Rio de Janeiro;
- Belo Horizonte; e
- Recife.

Para ser selecionado, cada município apresentou um motivo diferenciado explicado a seguir.

São Paulo acumulou historicamente várias políticas habitacionais que culminaram no Plano Municipal de Habitação, desenvolvido em 2010. Desde 2003, levantou e mapeou todos os assentamentos precários da cidade e criou um sistema de informações geográficas para sua gestão, o HABISP, explicado em item à parte. Também se destaca o concurso Renova SP, no qual foram selecionadas as áreas de atendimento de acordo com os índices de priorização do Sistema HABISP.

Utilizar geotecnologias para a análise espacial e para o direcionamento de ações na Política Habitacional foi fundamental para a escolha de São Paulo para este estudo. Outro ponto, é que todas as visitas em campo para a elaboração da segunda fase da pesquisa foram realizadas nesse município.

O segundo município escolhido foi São Bernardo do Campo, no qual há a confluência de vários fatores: o município recentemente organizou sua Política Habitacional, possui conhecimento abrangente da situação das ocupações irregulares e conta com grandes investimentos do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Historicamente foi palco de importantes acontecimentos, como a luta sindical expressa nas greves dos anos 1970 e a formação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, o que pode ser notado numa maior estruturação dos movimentos populares

presentes no município, que travam diálogo de forma mais madura com o Poder Público. Daí a importância para a tese no ponto da participação popular de comunidades mais preparadas e de como o Estado intercepta e encaminha as demandas.

Como em São Paulo, São Bernardo do Campo elaborou levantamento completo dos assentamentos precários e que utilizam *softwares* com geotecnologia para análise do território, armazenamento de dados coletados e sistema de priorização de atendimentos. Também possui equipes de assistentes sociais que trabalham desde o início das intervenções, minimizando os conflitos e conduzindo as negociações.

O município do Rio de Janeiro foi escolhido devido à grande dimensão do problema habitacional que enfrenta, pelo destaque do programa Favela-Bairro, na tentativa de incorporar as favelas à cidade formal, e também pelo programa de retomada de controle do Estado nas áreas que o crime domina, o programa de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPS. Ao longo dos anos de aplicação dessa política, já existem estudos que avaliam seus resultados e a necessidade da continuidade das ações do Estado, que é o ponto de maior interesse para esta tese.

O município de Belo Horizonte merece o aprofundamento no estudo pela diversidade de programas interligados no atendimento habitacional, desenvolvidos pela Empresa de Urbanização de Belo Horizonte – Urbel, criada em 1993, que são compostos não só por ações para suprir o *déficit*, mas que dão apoio à população no pós-atendimento. Apresenta continuidade de ações que tem atravessado gestões municipais, sem perder a perspectiva dos objetivos.

E, por último, o município do Recife, com grande relevância para a tese, pela instituição de um modelo de gestão da habitação popular que, de forma pioneira no país, criou as Zonas Especiais de Interesse Social, consideradas como ação para garantir a segurança da posse para a comunidade local, em que, juntamente com um Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, iniciou o processo de regularização fundiária, atrelado a um programa de urbanização com participação popular por meio da formação das COMULs – Comissões de Urbanizações Locais – e do Fórum de PREZEIS, que reúne representantes dessas Comissões, Organizações não Governamentais e Governo, num fórum deliberativo com maioria da representação popular.

O modelo do Fórum de PREZEIS permanece como uma experiência restrita ao Recife, embora tenha inspirado a criação das ZEIS em outras legislações municipais no país.

Outro ponto importante a ser destacado no Recife é que, no caso de algumas ocupações, obtiveram-se decisões judiciais para registros de usucapião coletiva.

Recife também utiliza a concessão de direito real de uso de maneira condominial. Essa experiência, em que se reconhece o direito de comunidade, representa avanços jurídicos no Direito de Propriedade, abrindo caminho para novos formatos de acesso à terra.

Enfim, Belo Horizonte e Recife são municípios em que foram constatadas inovações significativas, com ampla participação da população, mas que enfrentam grandes desafios para manter essa participação.

O período do estudo compreende os últimos 30 anos, a partir de 1986 com o fim do BNH, até os dias atuais. Por se tratar de período mais recente, há conhecimento acumulado de experiências anteriores e, conseqüentemente, mais maturidade no enfrentamento do problema habitacional, o que pode ser notado no Plano Municipal de Habitação dos municípios analisados.

Na segunda etapa da pesquisa, foram analisadas determinadas comunidades atendidas em diferentes tipologias de programa habitacional, sendo escolhidas a partir dos trabalhos programados ao longo das Disciplinas cursadas na Pós-graduação. Elas se encontram no município de São Paulo:

- Conjuntos habitacionais dos anos 1980 e experiências de mutirões dos anos 1990, no bairro periférico Parada de Taipas;
- Cortiços no Brás, com intervenções de reformas nos anos 2000, região central;
- Favela recém-urbanizada (2012), no bairro do Jaguaré, zona Oeste;
- Erradicação de favela com produção de novas unidades, no bairro Real Parque, zona Sul (2013);
- Programa de locação social para habitação de interesse social no Conjunto Parque do Gato (2003), na região central.

No período de estudo delimitado, pode-se observar tanto os atendimentos já consolidados com vários anos de implantação, como também as últimas tentativas de soluções para a habitação social.

É importante destacar que a premissa da precariedade está presente em todas as comunidades visitadas e estudadas em São Paulo e foi o ponto de partida para a investigação nos outros municípios destacados.

2.2 Hipóteses

A hipótese aqui defendida é que o Estado, como gestor da Política Habitacional, é deficiente nos resultados obtidos pós-intervenção. Também se acredita que essa insuficiência é causada pela falta de uma política pública capaz de articular todos os departamentos, instâncias ou agentes envolvidos e, inclusive, incapaz de travar diálogo eficaz com a população, incluindo sua participação. E, por fim, sendo a garantia de posse da terra e a mercantilização da habitação entraves do Sistema Capitalista, poderiam ser pensados novos formatos para minimizar relações exploratórias de mercado.

Adota-se como hipótese básica para o trabalho que a ação histórica do Setor Público nos atendimentos habitacionais para a população de baixa renda tem levado à descontinuidade nas relações com a comunidade, ficando, grosso modo, na implantação de serviços, melhorias em infraestrutura e projetos habitacionais.

A estruturação das comunidades se assumindo como sujeito dessas políticas é um dos pontos mais importantes das suas relações com o Estado que, por sua vez, deve conduzir esse diálogo e perpetuá-lo por intermédio de ações contínuas, mesmo após entregar casas.

O diálogo formado pela participação popular nas intervenções habitacionais até hoje tem se mostrado insuficiente. Assim, seria importante as comunidades se estruturarem ativamente nesse diálogo, de forma que fosse possível orientar os “planos habitacionais” para um processo mais ligado aos interesses e necessidades prioritárias da população.

Na origem do problema habitacional, está o acesso restrito à terra. Daí a importância de discutir outros formatos jurídicos de garantia da posse para a grande

maioria da população e alternativas ao Direito Pleno de Propriedade que poderiam minimizar as dificuldades do financiamento imobiliário.

Portanto, é necessário um conjunto de ações, que será discutido nesta tese, implicando maior comprometimento do Estado com amadurecimento das relações envolvidas. As comunidades se assumindo como sujeito vão conquistar significativas mudanças que poderão resultar em maior desenvolvimento social, com mais tempo de fixação de moradia no local e mais chance de diminuir as desigualdades.

2.3 Objetivo da Tese

O objetivo é identificar, por meio de uma série de análises, os entraves que são notados na prática ao longo das intervenções habitacionais, para que a precariedade seja minimizada e que o Estado se faça presente no restante da cidade, garantindo a cidadania e o desenvolvimento social.

A partir das hipóteses assumidas, pretende-se tentar demonstrar que as atuais ações do Estado e sua relação com a comunidade nos assentamentos precários têm se mostrado insuficiente para a continuidade das benfeitorias pós-programa habitacional implantado e tentar indicar quais são os pontos críticos notados na prática do atendimento habitacional e, principalmente, nas ações pós-atendimento.

Esse objetivo será demonstrado a partir da análise de programas relevantes implantados nos últimos anos em grandes cidades, determinadas comunidades com tipologias diferentes de atendimento habitacional e entrevistas realizadas ressaltando os pontos de vista de pessoas envolvidas na questão.

O ponto de vista dos diversos atores envolvidos: o chefe do Executivo, os técnicos das Secretarias, assistentes sociais, líderes de movimentos sociais, população atendida pelos programas habitacionais, pesquisadores da área e executores contratados poderão mostrar caminhos esclarecedores. Os diálogos identificados são importantes para maior avanço.

Será demonstrado que a continuidade dessa relação entre Estado e comunidades é fundamental para os processos de construção de tecido urbano formal e alcance de significativa melhoria das condições de vida.

Outro ponto importante a ser destacado é a discussão de outras formas jurídicas de garantir a posse da terra para os mais prejudicados, que não conseguem acessar o mercado formal de habitação.

O sistema vigente no país desde a Constituição Federal de 1988 – o Direito Pleno de Propriedade com Limitações Gerais para as Funções Sociais, não é suficientemente utilizado pelos juristas, que ainda defendem a noção da propriedade individual de maneira quase que absoluta, perpetuando as relações elitistas e excludentes.

A tese pretende, também, identificar quais avanços podem ser considerados aprendizados que poderão ser estendidos a outras comunidades, quais são os caminhos para fortalecer a política de atendimento habitacional e o que poderá ser generalizável.

2.4 Método de trabalho

2.4.1 Abordagem, procedimentos e critérios adotados

O modo de investigação utilizado foi o de estudo de casos¹ e o método de trabalho envolveu quatro fases de pesquisa, conforme segue:

- **1ª. fase** – Permitiu a compreensão da questão da terra como origem do problema da falta de moradias, inclusive por meio da Legislação de acesso à terra urbana e, a partir daí, como o Poder Público desenvolveu políticas para o enfrentamento da questão; identificou-se, ainda, quais foram os principais enfoques de cada período da Política Habitacional nacional;

- **2ª. fase** – Buscou-se um aprofundamento nos últimos 30 anos dessa política, destacando municípios que demonstram ter maior maturidade e conhecimento para conduzir seus atendimentos de habitação popular, conforme critérios descritos no item 2.1 - Objeto de estudo;

- **3ª. fase** – Visitas às diferentes tipologias de programas habitacionais, ressaltando os aspectos precários presentes em várias formas no pós-atendimento,

¹ A pesquisa realizada seguiu o método de Estudo de Casos cuja natureza qualitativa permitiu descrições abundantes baseadas em narrativas e descrições fenomenológicas com a cronologia preservada. Foram identificados pontos relevantes, revisados modelos conceituais de forma a propiciar uma riqueza de interpretações e onde as hipóteses estavam subordinadas à compreensão do caso.

durante as quais se procurou compreender como poderia se dar o processo de continuidade de melhorias, como foi a relação população x Poder Público, como a população se apropriou do novo espaço e como se organizou ou não em torno de questões comuns. Para abranger a diversidade suficiente de casos, estabeleceu-se como critério para escolha, locais que correspondessem às tipologias mais significativas dos programas habitacionais²:

- Intervenções em cortiços;
- Conjuntos habitacionais;
- Urbanização de favelas;
- Erradicação de favelas;
- Construção em mutirões;
- Unidades para locação.

Por intermédio dos trabalhos programáticos desenvolvidos em duas disciplinas na Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP e por atividades elaboradas durante um período de docência, foram escolhidas as seguintes comunidades na cidade de São Paulo, conforme mapa a seguir³:

² Na metodologia adotada, o problema em estudo “a precariedade presente no pós-atendimento por programas habitacionais” preocupou-se em estabelecer as similaridades entre as situações encontradas, ou seja, partindo do estudo de diversas modalidades ou tipologias de atendimento habitacional já executadas mas que ainda apresentavam situações de precariedade. Dessa forma buscou-se um enfoque qualitativo, baseado em narrativas ou descrições dos fenômenos apresentados.

³ Miles e Huberman (1994) propõem como critérios para seleção dos casos: a amostra escolhida deve ser relevante para o quadro referencial e para as questões da pesquisa; o fenômeno de interesse pode ser identificado na amostra; os casos escolhidos permitem comparação e algum grau de generalização; as descrições e explicações que podem ser obtidas a partir dos casos estudados guardam consonância com a vida real e os casos selecionados são considerados viáveis no sentido de acesso aos dados, custos envolvidos e tempo para a coleta dos dados.

Figura 1 - Localização das comunidades estudadas com as diferentes tipologias de programas habitacionais.

Fonte: www.prefeitura.sp.gov.br – Mapa do município com as subprefeituras – Áreas estudadas localizadas pela autora.

- **4ª. Fase** – Elaboração de entrevistas⁴ com pessoas diretamente envolvidas na Política Habitacional, técnicos municipais, assistentes sociais, líderes de movimentos populares e pesquisadores de universidades que acompanham

⁴ O critério de escolha dos entrevistados cobriu as principais atividades realizadas no âmbito da habitação de interesse social e identificou a visão de cada agente no processo. Assistentes sociais e arquitetos da Secretaria de Habitação responsáveis por trabalho em campo; Movimento Social organizado nacionalmente; Conselho de Moradores de determinada comunidade; Chefe do Executivo e Secretário Municipal de Habitação e por último, dirigentes de empresa projetista vencedora de Concurso Habitacional e de empresa executora de obras no Programa Minha Casa Minha Vida. A etapa das entrevistas foi fundamental para elucidar questões levantadas no início da pesquisa.

intervenções nas comunidades. As entrevistas na íntegra estão nos Anexos⁵ do trabalho e foram fundamentais para as conclusões da tese.

A etapa das entrevistas⁶ permeou as 2ª e 3ª. fases da pesquisa, da seguinte forma:

- Conversa informal com os moradores/associação de moradores;
- Levantamento de informações existentes como projetos, palestras ou publicações;
- Entrevista com técnicos da Secretaria de Habitação de São Paulo;
- Entrevista com Assistentes Sociais da Prefeitura de São Paulo e São Bernardo do Campo, envolvidos nos atendimentos.

Além da coleta de dados descrita acima, a etapa de entrevistas com moradores e líderes comunitários foi importante para o registro da percepção de como se deu o processo de participação popular durante as intervenções da prefeitura e quais as demandas atuais que apontam.

Nas entrevistas com os técnicos municipais, procurou-se identificar a visão do Poder Público sobre a interação com a Comunidade e os principais problemas encontrados no pós-atendimento.

Também contribuiu para a pesquisa uma série de palestras e apresentações sobre o tema.

Os aspectos levantados contribuíram para a análise dos avanços, dos limites e dos desafios no universo da Política Habitacional.

⁵ A reprodução das entrevistas nos Anexos pôde ser precisa, pois foi transcrita com o uso de gravador em sua totalidade.

⁶ A metodologia de entrevistas utilizada pode ser classificada como tipo de entrevista por pautas, que apresenta certo grau de estruturação, guiada por uma relação de pontos de interesse a ser explorada ao longo de seu curso. As pautas foram ordenadas em relação ao objetivo da tese. A autora elaborou perguntas diretas e o entrevistado pode falar livremente à medida que ia reportando-se às pautas levantadas.

2.5 Conteúdo dos capítulos

Na Introdução foi levantada a problemática que será tratada no decorrer da tese, ou seja, mesmo com todos os avanços conquistados ao longo do desenvolvimento da Política Habitacional brasileira de interesse social, os resultados ainda estão distantes de proporcionar melhora significativa nas condições de vida da população atendida.

A seguir, no Capítulo 2, apresenta-se a estrutura da tese, na qual se define o objeto de estudo, as hipóteses, o objetivo, o método da pesquisa, os procedimentos e os critérios que foram adotados para analisar a insuficiência apontada.

No Capítulo 3, trata-se sobre o acesso à terra como origem do problema habitacional, relaciona-se esse problema ao processo de urbanização brasileiro, insere-se como a Legislação brasileira atual possui instrumental para garantir a moradia e, por último, retrata-se como a Política Habitacional nacional se desenvolveu ao longo do tempo.

No capítulo 4, conceituam-se Políticas Públicas, *déficit* habitacional e moradia digna, que complementam a leitura sobre a evolução da Política Habitacional no país.

Já no capítulo 5, trata-se do panorama mais recente de programas habitacionais, relatam-se quais são as últimas tentativas de enfrentamento da questão nos últimos 30 anos; procura-se traçar a evolução dos atendimentos habitacionais no país; apresenta-se uma visão crítica sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, procurando retratar alguns tipos de intervenção relevantes e que obtiveram resultados positivos, citando municípios que possuem exemplos significativos no item 5.2 e se finaliza com uma conclusão sobre os avanços, conquistas e desafios que ainda precisam ser resolvidos.

No capítulo 6, procurou-se evidenciar a precariedade que continua existindo no pós-atendimento habitacional nas comunidades analisadas. Essa análise foi fundamental para as conclusões da tese.

Em cada comunidade visitada, procurou-se identificar pontos que foram marcantes no decorrer do atendimento habitacional, como se desenrolaram os

processos de participação da população e as relações com o Poder Público. Foram identificados pontos comuns, percebidos em todas as comunidades e que, mesmo no pós-atendimento, são empecilhos para a integração com a cidade formal. Destacou-se, ainda, de que forma a precariedade permanece presente e como se torna uma barreira para o desenvolvimento econômico e social.

No capítulo da conclusão, discorre-se sobre a importância da presença do Estado na continuidade dos atendimentos habitacionais, a visão abrangente da Política Habitacional, quais são as premissas para a comunidade apropriar-se das benfeitorias e conseguir dar prosseguimento ao processo de desenvolvimento social, identificar o que é generalizável e o que poderá ser aproveitado na Política Habitacional.

Nos anexos, encontram-se as entrevistas realizadas e os apontamentos destacados em palestras importantes assistidas ao longo da pesquisa.

3 O PROBLEMA HABITACIONAL E SUAS ORIGENS: a terra, a urbanização e as políticas públicas

3.1 A questão da terra no Brasil

A distribuição de renda no Brasil foi marcada por grande disparidade entre os extremos, desde o início da Colonização. A divisão do território em Capitânicas Hereditárias, solução encontrada por Portugal para a nova Colônia de dimensões continentais e, em seguida, as subdivisões em Sesmarias, favoreceu o latifúndio.

Grandes propriedades de terra e cultivos de monocultura com trabalho escravo foram responsáveis por pouca ou quase nenhuma variação de classes sociais entre senhores e escravos durante os dois primeiros séculos de Colonização. Somente durante o Ciclo da Mineração, no século XVIII, a partir da urbanização iniciada por essa atividade econômica, é que começam a surgir classes sociais intermediárias.

A questão da posse da terra está intimamente ligada aos problemas de ocupação das cidades, enfrentados até hoje. Conforme explica Diniz (2005, p.3) sobre a propriedade da terra, desde o início da Colonização e pela dimensão do país ser tão extensa, Portugal resolveu dividi-la em Capitânicas Hereditárias; essas, por sua vez, foram divididas em Sesmarias⁷. As Sesmarias precisavam ser cultivadas e muitos sesmeiros arrendavam tais terras a pequenos lavradores.

Vale lembrar que essas terras continuavam a pertencer a Portugal; assim, aos donatários cabia o direito de usufruir da propriedade, mas não eram donos, apenas detinham 20% das capitânicas. Quanto aos 80% restantes, era obrigatória a distribuição a título de Sesmarias, sem qualquer direito sobre elas; bastava que lavrassem a terra para recebê-la.

Assim, a questão da terra já estava mal estruturada⁸; Portugal tinha dificuldades em implantar um sistema jurídico para a Colônia. Os sesmeiros que

⁷ O regime de Sesmarias já havia sido utilizado em Portugal no século XIV como resposta à aguda crise de escassez de alimento na época, condicionando o acesso à terra ao seu efetivo cultivo por pequenos agricultores.

⁸ A estrutura econômica e social da colônia brasileira teve de organizar-se de maneira a permitir o funcionamento do sistema colonial, cuja atividade econômica orientada para exportação foi compatível com a adoção do regime de trabalho escravo, o que acabou contribuindo para dificultar a constituição de agricultores familiares independentes e favoreceu a formação do sistema latifundiário. Essa foi, portanto, a gênese da estrutura fundiária brasileira. Resende e Guedes (2008, p.12).

recebiam as terras precisavam cultivá-las para continuar a ocupação. Quando não conseguiam, cediam a posseiros, que não eram donos, mas podiam ocupá-las.

Desse modo, os sesmeiros passavam o trabalho e a responsabilidade de tornar a terra produtiva para os pequenos lavradores. Esse sistema dificultava o controle da Coroa sobre o sistema de distribuição de terras, estimulando o crescimento da figura do posseiro.

Com o passar do tempo, foram se formando colonos que adquiriam a terra de forma “ilegal”, apesar de preencherem um requisito básico da Colonização: o cultivo da terra, vez que os sesmeiros recebiam as terras por doação, mas não podiam negociá-las a terceiros, cobrando por elas, tampouco as alugando.

Portugal tentou limitar o poder do sesmeiro, aceitando a figura do posseiro na Legislação de Sesmarias nas terras da Colônia, mas o reconhecimento da posse demonstrou a ambiguidade na Lei. Muitos sesmeiros se beneficiaram ocupando terras extensas, inclusive apossando-se dos terrenos além de seus limites.

Assim, pela condição de desordem no sistema de doação das sesmarias, foi necessária a elaboração de uma legislação própria, que exigisse a regularização e organizasse a demarcação das terras.

Algumas leis tentaram regular a propriedade do solo, mas enfrentavam a dificuldade de levantamentos dos perímetros das áreas, pois não era uma atribuição do Governo fazer tais levantamentos. Os próprios posseiros é que tinham de requerer os limites e, por isso, era interessante não fazê-lo, pois continuar na irregularidade significava conseguir mais áreas subjacentes.⁹

Na tentativa de manter para a Coroa a responsabilidade da concessão das terras devolutas e a reestruturação do sistema de sesmarias, em 1795, foi expedido um Alvará no qual se reconhecia a figura do posseiro. Porém, a relação entre o poder da Coroa, os fazendeiros e os colonos era bastante conflituosa no que se referia à realidade da posse e à obrigatoriedade da demarcação e do cultivo da terra, destacando o poder dos grandes donos de terras.

⁹ A maior resistência à aplicação da lei de terras foi por parte dos grandes proprietários de terras. Essa resistência se explica porque ao se recusarem a demarcar suas terras (definindo seus direitos de propriedade) os fazendeiros ficavam livres para manter reservas de terras para apropriação futura. Essa atitude denotava o quanto o processo de apropriação fundiário predatório era extenso e, ao mesmo tempo, quão fraco eram o Estado e o ambiente institucional para imporem restrições à posse, uso e transferência da terra, revelando as imensas dificuldades que teve o Estado para instituir a propriedade plena. Resende & Guedes (2008, p.13).

Mais tarde, em 1822¹⁰, os posseiros que cultivavam a terra foram beneficiados com a suspensão da concessão de sesmarias, acontecimento que consagrou a importância social deles.

Porém, a concessão, apesar de terminada juridicamente, não acabou com a figura do sesmeiro, grande fazendeiro, que continuava, apesar da política do Império.

A Carta de 1824 garantiu, assim, o direito de propriedade, sem fazer alarde aos problemas herdados das sesmarias e nem às terras devolutas (DINIZ, 2005, p.5).

A partir daí, houve ruptura da ordem jurídica estabelecida por Portugal e consequente assimilação dos conceitos liberais da Revolução Francesa, principalmente, pela adoção da forma da propriedade individual absoluta privada.

Em 1850, é promulgada a Lei de Terras, que estabelece que a terra podia ser adquirida apenas pela compra: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (Lei 601, setembro de 1850).

Assim, tem-se a transformação da terra em mercadoria, regulamentando e formalizando o direito à propriedade plena, que sempre esteve nas mãos de grandes proprietários que podiam: especular, parcelar e vender suas terras a preços que não eram acessíveis à grande maioria da população.

O resultado de séculos de apropriação privada das terras e áreas públicas ocasionou um aparato jurídico-institucional, econômico e ideológico, que definiu a propriedade da terra como valor fundamental de controle das classes dominantes. Milhões de brasileiros apenas conseguem ter acesso ao solo urbano e à moradia por meios informais como favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços.¹¹

No processo de urbanização brasileira e também nos países em desenvolvimento, as formas de acesso ao solo urbano e à produção da moradia são feitos, em parte significativa, na ilegalidade.

¹⁰ A política de terras no Brasil passou por momentos importantes como o de 1822 a 1850 caracterizado pelo fim das sesmarias e o crescimento vertiginoso dos “apossamentos” e após a aprovação da Lei de Terras de 1850 numa tentativa efetiva de política que buscava a propriedade plena da terra.

¹¹ Ver Ferreira J. (2005).

Valença (2008) acrescenta que o processo de produção da ilegalidade é determinado pelo próprio processo de produção da Lei. A ilegalidade é uma combinação entre sistemas políticos e mercado de terras que, somado ao sistema jurídico, individualista e excludente do direito de propriedade fundiária e baseado, ainda, na forma elitista de organização do sistema, corrobora tal situação.

Nesse contexto, pode-se citar a Lei Federal de Parcelamento do Solo nº. 6.766/79¹², conhecida como Lei Lehmann, que define como um loteamento poderá ser aberto, que padrões urbanísticos deverá atender, quantidade de área verde que será mantida, tamanho mínimo do lote e como poderá ser vendido, entre outros itens.

Alguns urbanistas consideram que a Lei não trouxe apenas aspectos positivos ao ambiente urbano. Maricato (1995) destaca que a Lei de Parcelamento do Solo trouxe significativa restrição da oferta de moradia para a população trabalhadora e, embora a Lei tenha contribuído para o fortalecimento do mercado capitalista formal, evitando que a terra urbana fosse parcelada de forma irregular devido às suas exigências urbanísticas, considera que houve evidente diminuição da oferta de lotes irregulares, que era a alternativa mais importante para o assentamento residencial da classe trabalhadora entre 1940 e 1980, e o aumento do crescimento de favelas após a vigência dessa Lei.

Além do efeito contrário que algumas leis podem causar, existem outros formatos que estão presentes na Lei, principalmente sobre o direito de propriedade, que seriam mais eficazes na conciliação da segurança da posse e da permanência da população no local, do que o direito de propriedade individual plena, mas não são lembrados nas decisões judiciais.

No que diz respeito à propriedade imobiliária urbana, ainda se preservam os valores jurídicos típicos do liberalismo, enfatizando o conceito da propriedade absolutista, de forma individual e com pouca intervenção do Estado. Mesmo

¹² A lei federal nº 6.766 de 19/12/1979 confere ao município a representação administrativa e judiciária do interesse difuso da comunidade, podendo por meio de seus procuradores, promover a suspensão dos pagamentos porventura ainda existentes num loteamento irregular. Ela estabeleceu instrumentos jurídicos que vieram possibilitar a punição do loteador clandestino e a regularização urbanística da área em litígio. Foi uma importante conquista do movimento contra os loteamentos clandestinos que iniciou-se oficialmente em 1976 em São Paulo com apoio das Comissões das Comunidades Eclesiais de Base. O objetivo era a regularização da situação jurídica dos loteamentos, obtenção das escrituras e criação de condições legais para a reivindicação de melhorias para os bairros. No início eram apenas 4 bairros, pouco tempo depois já havia 40 e no final de 1978 aproximadamente 150. Gohn (1991).

havendo alterações significativas do Código Civil de 1916 para o de 2002, ainda prevalecem sentenças judiciais favorecendo a propriedade privada.

Todas as camadas sociais da população promovem ilegalidades na ocupação do espaço urbano; porém, existem situações que são mais permitidas do que outras, ou mais reprimidas do que outras. O que favorece maior tolerância é a existência ou não de um vínculo com a forma regular de transmissão da propriedade, quando existem documentos como recibo, promessa de compra e venda, contrato ou escritura, mesmo que não registrada.

Segundo Valença (2008, p.33):

A tendência é de que o Estado e a opinião pública estabeleçam relações muito mais ambíguas do que com aquelas áreas onde há uma ruptura nessa cadeia de transmissão – como é, por exemplo, o caso das invasões, das favelas. O que se vê com frequência é que muitas das políticas de legalização de favelas não reconhecem que o direito de propriedade foi extinto e que se deve falar que é um caso de usucapião, ao contrário, propõem a desapropriação das áreas para transferência posterior, assim forjando um vínculo, na cadeia da propriedade, que não existia.

É necessário que haja novos olhares e novas interpretações das leis para dar conta de demandas diversas que surgem na cidade informal. Segundo Fernandes (2008), pode-se citar o exemplo de Recife sobre decisões judiciais de registros de usucapião coletivo e concessão de direito real de uso de maneira condominial.

O instrumento da concessão do direito real de uso sendo utilizado de forma condominial para reconhecer o direito de comunidade é uma nova interpretação. O que normalmente ocorre é o enfrentamento dessas situações, que são coletivas, ainda segundo a visão clássica liberal, que é determinada lote por lote, como a propriedade individual.

Os juristas têm dificuldade, por exemplo, de aplicar a Lei de Usucapião de forma coletiva numa favela. Perguntam-se como será a divisão por lote para as famílias num terreno tão mal dividido? Eles têm dificuldade de pensar alternativas de como a propriedade pode ser coletiva.

Mas existem outras estratégias jurídicas que poderiam ser usadas de forma inovadora para a sociedade, além das tradicionais, tão arraigadas na sociedade brasileira, como a propriedade individual plena, que é elitista e excludente.

Fernandes (2008, p.49):

Os novos instrumentos indutores regulamentados pelo Estatuto da Cidade – como a determinação de edificação/parcelamento/utilização compulsórios; a aplicação extrafiscal do IPTU progressivo no tempo; a imposição da desapropriação-sanção com pagamentos em títulos da dívida pública; o estabelecimento do direito de superfície; o uso do direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir – certamente abriram todo um novo e amplo leque de possibilidades para a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais das cidades.

Mas todos esses instrumentos dependem do que o município vai planejar para o desenvolvimento da cidade por meio da Legislação Urbanística municipal elaborada em seu Plano Diretor que, por sua vez, precisa ser discutido com base nos novos princípios da função social da propriedade.

3.2 A Legislação brasileira e o acesso à terra

A questão da terra foi o ponto de partida para a compreensão do problema da moradia popular. Embora o Brasil tenha avançado com a inclusão do direito à moradia e com instrumentos jurídicos elaborados para tratar a questão fundiária, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, ainda não se percebe suas aplicações em grande escala.

Bonduki (2014) destaca que ainda não existe, por parte do Poder Público e do setor privado, compreensão clara da Política Habitacional englobando as dimensões urbanas, fundiárias, arquitetônicas e ambientais, sendo tratadas apenas como questão de produção de unidades ou um meio de gerar empregos e garantir o setor da construção.

Dessa forma, faz-se necessário estudo aprofundado sobre os conceitos constitucionais de posse, propriedade, função social da propriedade, direito à moradia e como pode ser utilizada nas Políticas Públicas de regularização da terra.

A função social da propriedade, instituída na Constituição de 1988, foi resgatada da Constituição de 1934, na qual era vagamente citada. Ao longo do século 20, prevaleceu o conflito entre o Código Civil de 1916, que enfatizava a propriedade plena, e a Constituição, que busca a aplicação da função social na propriedade.

Porém, o Direito Civil não poderia manter-se impermeável ao Direito Constitucional. O tratamento da posse e da propriedade conferidos pelo Código de 1916, elaborado quando o país era essencialmente agrário, tinha um conteúdo marcado pelo paradigma liberal-individualista¹³, ou seja, afirmativo da propriedade privada de cunho absoluto, com aparato para resolver conflitos entre indivíduos, e precisava ser alterado.

Dessa forma, o Código Civil de 2002 alterou o antigo conceito do Código Civil de 1916, passando a tratar o conceito de posse em consonância com os fins sociais da propriedade. A partir da Constituição de 1988, a função social da propriedade passou a ser mais evidente na posse e menos na propriedade, inclusive a partir do termo função social da posse.

A partir da função social da propriedade, inserida pela Constituição Federal de 1988, um novo parâmetro surge na Lei, mas muito difícil de ser aplicado na prática, pois a partir do momento em que começou a haver urbanização intensa no país, a ação dos setores privados e mesmo de setores do Poder Público ligados ao processo de desenvolvimento urbano, foram influenciados pela noção do direito de propriedade individual irrestrito, que assim ficou fortemente difundida na sociedade, de maneira quase que absoluta.

Sobre a função social da propriedade, Fernandes (2008, p.46), explica: “Em ultima análise, toda e qualquer lei urbanística ou ambiental implica materializar o princípio da função social da propriedade, que é sem dúvida o princípio fundamental do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental”.

¹³ ASSIS. Luiz Gustavo Bambini. A Evolução do Direito de Propriedade ao Longo dos Textos Constitucionais. in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 103. São Paulo. dez. 2008. p. 781-791. Ao esclarecer sobre o direito de propriedade na história, ressalta que: “a positividade da propriedade como um direito absoluto encontra respaldo nos movimentos liberais que culminaram na elaboração das constituições francesas, de 1789 e norte-americana, de 1787. Afirmamos também que esse caráter absoluto passa a ser relativizado. Resta-nos saber quando. A resposta é fruto, justamente, das transformações oriundas da Revolução Industrial e das teorias socialistas da época. O triunfo da Revolução Soviética, de 1917, e o surgimento do Estado de Weimar, pós-1º Guerra Mundial reformulam o conceito de direito de propriedade. Não seria exagero anotarmos que tanto a Constituição mexicana, de 1917, quanto a Constituição de Weimar, de 1919, dão um novo tratamento para o conceito de direito de propriedade, tratamento esse que faz com que aquela deixe de ser vista apenas como um direito, passando a ser concebida também como uma obrigação, no sentido de que a propriedade obriga seu detentor a mantê-la.”

Todas as Constituições, desde a de 1934, adotaram esse princípio, sem, entretanto, definir seus conceitos ou criar mecanismos baseados nos princípios constitucionais e legais a fim de que tais princípios fossem cumpridos.¹⁴

Apenas em 1988, a Constituição Federal promulgou uma fórmula conceitual mais clara que, segundo Fernandes (2008, p.46), que pode ser assim sintetizada: “[...] o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social que, por sua vez, é aquela determinada pela legislação urbanística”.

Vale ressaltar que é o governo municipal que controla o desenvolvimento urbano, promovendo a coexistência com outros interesses da comunidade e da cidade como um todo.

A função social da propriedade tem encontrado muitos obstáculos baseados nos princípios do antigo Código Civil de 1916, que ainda orientam grande parte das interpretações e decisões judiciais.

Percebe-se claramente no contexto das decisões judiciais a tradição comum aos juristas conservadores sobre um único modo do direito de propriedade, que é individual e irrestrito. Ao se prenderem em excesso a esse formato histórico e arraigado da propriedade, Valença (2008) pondera que tais juristas, de forma consciente ou não, sobrepõem interesses econômicos em relação a interesses sociais e ambientais e que veem as cidades tão somente como palco de acumulação do capital.

A terra e o direito de propriedade imobiliária são tratados pelo Código Civil quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas que oferecem aos proprietários individuais, com poderes ilimitados para lucrar por meio dela.

Dessa forma, minimiza-se o poder de ação do Estado no controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, dificultando a compatibilização dos interesses diversos existentes na cidade.

¹⁴ Segundo Assis (2008): O direito de propriedade tem um tratamento evolutivo diferenciado pelos nossos textos constitucionais. De um direito absoluto e inquestionável, assim tratado pelas primeiras constituições brasileiras, passa a ser paulatinamente relativizado, ficando atrelado à ideia de bem-estar social na Constituição Federal de 1946, à ideia de desenvolvimento na Constituição Federal de 1967, até se chegar ao hodierno conceito de função social da propriedade da Constituição Federal de 1988.

O resultado são cidades excludentes, onde a propriedade é tratada como mercadoria sem a aplicação de leis mais progressistas que poderiam conter problemas ambientais e sociais, vez que já existem instrumentos para tal.

Contudo, além de aprovar novas leis e criar novos instrumentos urbanísticos, é preciso consolidar o paradigma proposto pela Constituição Federal de 1988, para que haja verdadeira reforma ideológica na política urbana capaz de impactar positivamente o desenvolvimento e a gestão das cidades.

Dessa forma, o direito de propriedade imobiliária deixaria de ter um conteúdo econômico predeterminado pelos interesses individuais do proprietário e seria determinado pelo Poder Público por meio das leis, planos e projetos urbanísticos, sendo também considerados outros interesses sociais, ambientais e culturais quanto à utilização do solo e dos bens imobiliários, resultando em cidades planejadas e mais justas¹⁵.

A Constituição Federal de 1988 define, no Artigo 6º., o direito à moradia como um direito fundamental a todos os cidadãos. É atribuição do Estado¹⁶ proporcionar o acesso ao direito à moradia por intermédio de Políticas Públicas para a regularização fundiária dos imóveis irregularmente ocupados. Embora exista todo um aparato jurídico para que se cumpra esse direito na Legislação brasileira, sua aplicação ainda é tímida e há descolamento entre discurso e prática.

Com a Carta Magna, o Município passou a ser o principal agente de regularizações fundiárias urbanas, mas o que ocorre, na maioria das vezes, é que não se utilizam todos os instrumentos disponíveis na Lei, talvez pela falta de conhecimento ou pela dificuldade de os juristas julgarem o direito de propriedade de forma mais contemporânea.

¹⁵ Citado em: VALENÇA, M. Moraes (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad x, 2008.

¹⁶ Conforme exemplifica Assis (2008): “*em outros países, como Portugal, em sua Constituição de 1976, arrola o direito de propriedade no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, retirando-o do elenco dos direitos e liberdades individuais. Trata-se de uma nova visão deste direito, inclusive com uma dimensão de que esta passa a ser um instrumento de trabalho voltado para a questão distributiva. Assim, não só no Brasil pode-se constatar um novo tratamento constitucional ao conceito de propriedade que o relativiza frente aos novos direitos sociais que passam a ser constitucionalizados, e que exigem do estado uma ação positiva para a sua promoção. Um novo modelo estatal é desenhado. Esse modelo pressupõe não mais a omissão do Estado na defesa dos direitos fundamentais, mas sua promoção por meio das políticas e serviços públicos. Nesse contexto, o direito de propriedade, embora ainda considerado uma garantia fundamental, adquire uma nova dimensão e necessita adequar-se à evolução social e política que leva à reformulação dos textos constitucionais.*”

Foi inserida outra perspectiva sobre o direito à posse e à propriedade pela inclusão da função social da propriedade privada. Além da Constituição Federal, o Código Civil de 2002 também trata da propriedade, em seu Artigo 1.228.

A Constituição Brasileira trata o direito de propriedade como um dos direitos fundamentais do homem, sendo intermediário entre os direitos que tratam dos temas da liberdade e da segurança¹⁷.

Entende Pagani (2009) que o direito de propriedade se constitui um instrumento realizador da liberdade e da segurança para o homem. Porém, não pode mais ser considerado como instituição com interesse estritamente privado, e sim obtém, além desse, o interesse público, vez que o Estado encontra-se legitimado para controlar o correto exercício do direito de propriedade, tendo em vista o cumprimento da função social.

Assim, pode-se entender que o real valor social da posse deve ser garantido pelo que representa, e não pelo que significa em relação à propriedade. Um dos maiores problemas brasileiros, a habitação informal, precisa da segurança da posse; sem ela, o direito à moradia é colocado em risco permanente de despejos ou de deslocamentos obrigatórios.

Como o direito à moradia é fundamental, devido à necessidade humana básica de ter local de abrigo, deveria ser anterior ao direito de propriedade, mas a Legislação brasileira, historicamente, tratou muito antes do direito de propriedade, dando todas as garantias a ele de forma patrimonialista.

O direito à moradia está presente no título segundo da Constituição Federal “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” como um direito fundamental e social, que depende de recursos financeiros, meios jurídicos para satisfazê-lo e, acima de tudo, depende de vontade política, com medidas necessárias para sua efetivação. Porém, o direito à moradia sofreu por longa data um abandono do Estado brasileiro, que o entendia como de interesse privado. Por sua vez, os particulares não se preocupavam em construir ou manter seus imóveis em boas condições.

Assim, pode-se concluir que o direito à moradia foi duplamente violado; pelo Estado, que se abstinha de intervir, e pelos proprietários privados que apenas visavam ao lucro, sem preocupação com a qualidade dos imóveis.

¹⁷ Pagani (2009, p.47 *apud* WOLF, 2012, p.6).

A moradia sendo um direito que deve ser respeitado, caso a posse de uma área na qual se constrói uma residência venha a ser destituída para ser devolvida ao proprietário, os moradores e possuidores desse terreno não podem ser expulsos de sua casa, como comumente acontece, devem ser encaminhados a outra casa para não terem seu direito à moradia lesado, da mesma forma que não se lesou o direito à propriedade do outro (WOLF, 2012, p.14).

Somente com o desenvolvimento de Políticas Públicas eficazes é que se poderá reduzir o *déficit* habitacional. As leis brasileiras, de maneira geral, têm evoluído muito na questão dos Direitos Humanos, dos Direitos Urbanísticos e dos Direitos Reais em relação à posse e à propriedade. Também evoluiu o conceito de direito à moradia adequada e ao acesso à cidade. Porém, apenas no discurso é que são notadas essas evoluções, pois quando as atuais Políticas Públicas são elaboradas, ainda prevalece a proteção aos interesses econômicos por trás dos novos dispositivos legais. Para que ocorra a implementação dos instrumentos de reforma urbana de fato, presentes na Lei, é fundamental o comprometimento de toda a sociedade, principalmente de seus executores, os gestores públicos.

As Políticas Públicas existentes não acompanham a evolução jurídica do direito à moradia, pois esse não deveria depender da propriedade, mas sim do exercício da posse. Ainda priorizam o direito de propriedade, considerando que a moradia deve existir apenas quando também se tem a propriedade.

A edição da Lei nº 11.977/09, que trata da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas como um dos instrumentos de acesso à moradia digna e à cidade legal pela população de baixa renda, é um marco jurídico que coloca a regularização fundiária como questão fundamental no desenvolvimento e aplicação da política urbana brasileira.

Para Balbim (2010, p.293 *apud* WOLF, 2012, p.15), o conceito de regularização fundiária é:

[...] o processo que visa a garantir a segurança jurídica do uso do solo a quem de fato o ocupa, adequando-o urbanisticamente. O reconhecimento do uso como princípio gerador do processo de regularização em meio urbano está, na maior parte dos casos, associado à moradia.

O Ministério das Cidades é que tem atribuições para definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de modo a racionalizar os

recursos de acordo com as prioridades previstas em planos e indicadores. Também é imprescindível que haja atribuições solidárias entre Governo Federal, Estadual e Municipal, para a elaboração de Políticas Públicas eficientes no âmbito do direito à moradia, mas cabe ao município o planejamento e a gestão de políticas fundiárias e imobiliárias, incluindo a regularização da posse ou propriedade, do código de obras, da requalificação de áreas degradadas, da prevenção de riscos geológicos e da recuperação ambiental, pois é no desenvolvimento local que se viabilizam os objetivos de vida da população, a participação cidadã e o direito à cidade (WOLF, 2012, p.16).

3.3 O Estatuto da Cidade e a regularização fundiária urbana no país

Para maior aprofundamento na questão sobre a regularização da terra, faz-se necessário compreender pontos fundamentais da Legislação vigente. Como o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que foi marco jurídico importante no âmbito da tratativa do solo urbano e cuja base foram os Artigos da Constituição Federal.

O Artigo 21, Inciso XX, da Carta Magna, estabelece que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O Artigo 24, Inciso I, é relativo à competência dos Estados para legislar concorrentemente com a União, sobre o direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**.

Dessa forma, os estados podem estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos em suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O Artigo 182, da Constituição Federal, relativo à Política Urbana, estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Município, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes.

Além do estabelecido no *caput* do Artigo, cabe ressaltar os parágrafos:

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Constituição Federal Art. 182).

E, por último, o Art. 183, que regulamenta a usucapião, traz no seu texto:

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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Constituição Federal Art. 183).

Na necessidade criada pelo Artigo 182, em conjunto com os Artigos 21, Inciso XX e 183, encontram-se os fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade, instituídos pela Lei nº 10.257/2001, que estabelece as diretrizes da política urbana, definida no seu Artigo 1º, Parágrafo Único:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Lei Federal nº 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade está dividido em cinco capítulos, conforme segue:

- Capítulo I – Diretrizes Gerais;
- Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana;
- Capítulo III – Do Plano Diretor;

- Capítulo IV – Da Gestão Democrática da Cidade;
- Capítulo V – Disposições gerais.

O Capítulo I, “Das Diretrizes Gerais”, estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Define como objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e traz orientações para se alcançar esse objetivo. Dessa forma, cumpre-se o disposto na Constituição Federal, cuja competência legislativa para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano é delegada à União.

O capítulo II, “Dos Instrumentos da Política Urbana”, que regulamenta o Art. 182, § 4º da Constituição Federal, dispõe sobre as sanções a serem aplicadas, com relação à manutenção de terrenos já urbanizados, mas que estão em ociosidade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento de títulos. Trata-se da regulamentação contida no Texto Constitucional.

O capítulo II ainda disciplina outros institutos jurídicos muito importantes como a usucapião especial de imóvel urbano, presente no Art. 183 da Constituição, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança.

O capítulo III, “Do Plano Diretor”, estabelece os parâmetros a serem seguidos pelos Municípios para atendimento da obrigação constitucional de elaborar o Plano. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, visando a cumprir a função social da propriedade, a ordenação da cidade e o atendimento das necessidades da população quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Mesmo com a elaboração de Planos Diretores, o Estado não controla o uso e a ocupação do solo na maioria das cidades e grande parte da população resolve seu problema de assentamento ocupando áreas não urbanizadas, frequentemente em áreas de risco e áreas de mananciais, adensando favelas e loteamentos precários, sem infraestrutura e serviços públicos.

Como o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, é um conjunto de instrumentos disponíveis para a ordenação urbana, ele não é autoaplicável e depende do Plano Diretor Municipal para ser colocado em prática. Dado a essa importância, o Plano Diretor deveria ser obrigatório a todos os municípios, não importando seu tamanho e outras características exclusivas exigidas no Artigo 41.

No capítulo IV, “Da Gestão Democrática da Cidade”, foram criados instrumentos para garantir a participação democrática da sociedade civil na gestão urbana, mas o que se percebe na prática é que a participação popular ainda é incipiente, longe do ideal previsto na lei.

E, por fim, o capítulo V, “Das Disposições Gerais”, versa sobre as aplicações de sanções nas propriedades atingidas pela Lei e também sobre prazos e substituições de leis mais antigas, em virtude do Estatuto.

Os instrumentos de regularização fundiária contemplados no Estatuto da Cidade podem ser divididos em dois grupos:

- Aqueles que atuam na disponibilização de áreas para regularização fundiária e recursos destinados à população de baixa renda, como: a desapropriação, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o consórcio imobiliário e a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

- Aqueles instrumentos destinados à regularização fundiária de determinada área, como: a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a usucapião especial de imóvel urbano e o direito de superfície.

Faz-se necessário analisar os principais instrumentos que tratam da regularização fundiária urbana presentes no Estatuto da Cidade, são eles:

a) Instrumentos no sentido de disponibilizar áreas para regularização fundiária:

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

Presente no Artigo 4º, Inciso V, alínea f do Estatuto da Cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são delimitadas pelo município por meio do Plano Diretor ou Zoneamento. Para essas áreas demarcadas, podem-se aplicar regras especiais de uso e de ocupação do solo. Além disso, as ZEIS devem ser urbanizadas, garantindo o direito à moradia com acesso à infraestrutura e serviços urbanos, como no restante da cidade.

As ZEIS podem ser classificadas como “ocupadas”, onde há assentamentos e são necessários instrumentos para a regularização fundiária; ou como ZEIS de “vazios”, em áreas sem ocupação ou mal aproveitadas que serão destinadas para habitação de interesse social.

Quando as ZEIS são em terreno público, fica mais fácil destiná-las à construção de habitação social ou urbanizar uma favela existente, mas no caso de terrenos particulares, pode haver entraves.

As áreas de ZEIS teriam menos interesse no mercado imobiliário; porém, nem sempre isso acontece; proprietários privados de terrenos ZEIS não ocupados por favelas podem esperar a região ter a infraestrutura aumentada para tentar lucrar mais com indenização maior e com preço de Mercado, ao invés do preço de terra classificada como ZEIS.

Segundo Sandroni (2013, p.2):

Existem alguns indícios de que os preços calculados nas indenizações tem sido os de mercado. Além disso, não existe um mercado de terras ZEIS cujo preço pudesse servir de referência. Esta prática destrói em grande medida a eficácia do instrumento como barateador de áreas bem localizadas onde famílias de baixa renda possam reproduzir sua vida social sem as gigantescas dificuldades que enfrentam vivendo na periferia.

O Poder Público deveria estimular, por meio de incentivos, os proprietários de terrenos que estivessem dispostos a construir moradias populares. Também deveria estabelecer limites de preços a serem pagos aos terrenos classificados como ZEIS, para que os juízes tenham parâmetros nas decisões judiciais e, por fim, para proteção dessas áreas, declará-las como passíveis de edificação compulsória, para evitar que especuladores fiquem à espera de indenizações maiores;

- Parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana

O Poder Público Municipal, com base no Artigo 182, § 4º, Incisos I, II, e III da Constituição Federal, mediante Lei específica para área, incluída no Plano Diretor, pode exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, a promoção do seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo e, por último, a desapropriação. São medidas que visam a assegurar que a propriedade cumpra sua função social.

O Estatuto da Cidade descreve esses instrumentos na Seção II – Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Seção III – Do IPTU progressivo no tempo e, Seção IV – Da desapropriação com pagamento em título. Todas essas seções encontram-se no Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana.

O parcelamento ou edificação compulsórios são instrumentos que visam a combater a retenção imobiliária de duas formas: primeiro em relação a terrenos vazios que ficam à espera de valorização imobiliária para depois serem vendidos ao Mercado com mais lucro e atrapalham o desenvolvimento urbano do município, e segundo em relação a imóveis subutilizados, que precisam se adequar ao Plano Diretor.

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento aplicado pelo Poder Público Municipal de forma facultativa àqueles imóveis subutilizados, não edificados, que não estejam cumprindo a função social.

A alíquota máxima a ser aplicada é de quinze por cento, não podendo exceder a duas vezes o valor do ano anterior. Está presente no parágrafo 1º, do Artigo 7º do Estatuto da Cidade. Ainda segundo a Lei, não cabe à Administração Pública conceder isenções ou anistias relativas à tributação progressiva do IPTU.

Após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, o Município poderá desapropriar o imóvel, caso o proprietário não tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar conforme orientações da Legislação Urbanística da cidade.

A desapropriação deverá ser paga com títulos da dívida pública, que devem ter prévia aprovação do Senado Federal, podendo ser resgatados no prazo de até dez anos.

- Direito de preempção

O direito de preempção, previsto no Estatuto da Cidade, Artigo 25, permite ao Município ter a preferência na aquisição de um imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que esse imóvel esteja relacionado em Lei Municipal baseada no Plano Diretor, obedecendo às destinações previstas no Artigo 26:

O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

O proprietário que tem uma área gravada com o direito de preempção deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel para que o município manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo, no prazo de 30 dias. O direito de preempção não será extinto quando ocorrer a alienação do imóvel a terceiros.

Para Pereira (2003, p.148, *apud* WOLF, 2012, p.19):

O direito de preempção gera polêmica entre os doutrinadores, pois judicialmente não se sustenta o direito de preempção, somente em casos excepcionais em que não haverá reação por parte do proprietário. Analisando o instrumento, verifica-se que a finalidade é muito próxima da desapropriação, dessa forma, na escolha pelo instrumento adequado deve-se levar em conta as particularidades de cada caso.

Outro fator que desestimula a utilização do direito de preempção é que o Poder Público pode ser responsabilizado na pessoa do Prefeito ou do Governador por improbidade administrativa, se for provado que a utilização da área não está em conformidade com os princípios do instrumento.

- A outorga onerosa do direito de construir

A Outorga Onerosa está prevista no Art. 28 do Estatuto da Cidade e pode definir em quais áreas do município o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico. A aplicação da outorga onerosa em determinadas áreas deverá ser definida pelo Plano Diretor, sempre mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Outro ponto importante da Lei está presente no Art. 31, que prevê a destinação dos recursos oriundos da Outorga Onerosa para aplicação nas áreas destinadas às mesmas finalidades requeridas pelo Poder Público, descritas no direito de preempção, no item anterior.

- As operações urbanas consorciadas

De acordo com o Art. 32 do Estatuto das Cidades:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A área para a Operação Urbana Consorciada deverá ser definida por lei municipal específica, com base no Plano Diretor. O Poder Público autoriza, dentro de um perímetro definido, índices e parâmetros urbanísticos adicionais em troca de contrapartida paga pelos interessados na requalificação da área.

As operações urbanas podem ter áreas destinadas à habitação social, como é o caso dos conjuntos habitacionais construídos na favela Real Parque, que foram viabilizados pela Operação Urbana Faria Lima, na cidade de São Paulo.

b) Os instrumentos destinados à regularização fundiária de determinada área:

- Concessão de uso especial para fins de moradia

Para a regularização fundiária de terrenos públicos, há a opção de utilizar o instrumento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, de forma

parecida com a usucapião, que não acarreta a aquisição da propriedade. A Concessão está prevista no Estatuto da Cidade em cinco Artigos, mas foi vetada pelo Poder Executivo, vez que não estabelecia marco temporal para a obtenção do direito, além disso, havia apenas a exceção para realocar familiar em áreas de risco, não incluindo os casos de proteção ao ambiente natural.

No mesmo ato do veto, o Poder Executivo reconheceu a importância e a validade do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia e se comprometeu a expedir um texto normativo que sanasse as imprecisões do Estatuto. Dessa forma, foi expedida a Medida Provisória 2.220/01, regulamentando a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (WOLF, 2012, p.21).

A Medida Provisória 2.220/01, no Artigo 1º, estabelece que tem direito à concessão aquele que, até 30 de junho de 2001, possuir, por cinco anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), de imóvel público, situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural; também poderá ser concedida de forma coletiva, de acordo com o Artigo 2º.

A Lei 271, de 28 de fevereiro de 1967, já previa a Concessão de Direito Real de Uso, em seu artigo 7º, não sendo uma criação do Estatuto da Cidade.

Acrescentou-se a essa Lei de 1967, os seguintes fins específicos para sua utilização: regularização fundiária de interesse social, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência; dando origem à Lei 11.480/07.

A seguir, na Lei 11.481/07, a concessão de uso especial para fins de moradia tornou-se um direito real incluído no Código Civil pelos Artigos 1.225, XI, e 1.473, VIII, conferindo poderes ao seu titular de agir contra ações de terceiros e podendo, também, ser objeto de hipoteca.

Da mesma forma que a concessão do direito real de uso, poderá ser revogada pelo Poder Público caso o morador possua outro imóvel ou o utilize de forma irregular. A sentença de concessão pode ser obtida administrativamente ou judicialmente, cujo documento pode ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Embora existam leis que buscam a titularidade definitiva dos assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, pode ser observada dificuldade imensa de aplicação desses instrumentos, nos quais os moradores esbarram em processos judiciais intermináveis ou entraves para o registro em Cartórios.

- Usucapião especial de imóvel urbano

Prevista no Artigo 183 da Constituição Federal, a usucapião especial de imóvel urbano também está regulamentada, na Seção V, Capítulo II do Estatuto da Cidade e no Artigo 1.240 do Código Civil:

Art. 183 - 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.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Há duas inovações no Estatuto da Cidade em relação ao artigo 183: a usucapião coletiva e a possibilidade de reconhecer a posse do herdeiro, desde que já estivesse morando no imóvel quando do falecimento de seu antecessor possuidor da usucapião.

Já os imóveis públicos não são objeto de ações de usucapião. Deve ser utilizados outros instrumentos de regularização fundiária, como a concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso.

- Direito de superfície

Conforme o Art. 21 do Estatuto das Cidades, o proprietário urbano poderá conceder a outro o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, conforme contrato estabelecido, atendendo à Legislação Urbanística municipal. Poderá ser gratuito ou oneroso e o superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que

incidirem sobre a propriedade superficiária, podendo arcar proporcionalmente com sua parcela de ocupação efetiva.

O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo. Em caso de morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Pode extinguir-se o direito de superfície: pelo advento do termo ou pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário, por exemplo, se der ao terreno destinação diversa daquela que foi concedida. A extinção do direito de superfície deverá ser averbada em Cartório.

Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo Contrato.

3.4 Alternativas do Direito Pleno de Propriedade

No processo de ocupação da terra, como é o caso das favelas, é necessário compreender que a garantia da segurança da posse da terra é muito importante para os ocupantes e que a ideia mais comum é que o melhor sistema para garantir a segurança da posse para aqueles que não a têm é o de Direito Pleno de Propriedade.¹⁸ E também é comum acreditar que sua alternativa é a ilegalidade.

O Direito Pleno de Propriedade é tão intrínseco em nossa sociedade que não parece haver outras possibilidades; porém, Marcuse (2008, p.9) explica que entre os dois extremos pode haver outras abordagens sobre a segurança da posse para os despossuídos. Os exemplos analisados são baseados em legislações nacionais e internacionais, mas não esgotam as alternativas.

a) Os direitos plenos de propriedade

Quando há forte proteção aos direitos de propriedade, significa mais poder aos proprietários legais da terra, que podem expulsar os ocupantes, vender a terra

¹⁸ Ver Peter Marcuse em: O caso contra os direitos de propriedade. Ver também: FIGUEIREDO, Lucia Valle. Disciplina urbanística da propriedade. São Paulo: Malheiros, 2005. E ainda a obra de TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Posse e Propriedade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ocupada e converter o uso da terra em benefício do dono e não do ocupante. O direito de uso pleno dá poderes para exercer na propriedade qualquer função não proibida, excluir outros do acesso ou uso, direitos de venda com lucro, de hipotecar, de deixar por herança e de construir, demolir ou deixar vago, além de solicitar intervenção do Estado para garantir os direitos anteriores. Esse sistema prevalece até hoje nos Estados Unidos e fazia parte do Código Civil brasileiro de 1916.

Introduzem no setor habitacional relações plenas de Mercado, que podem ser consideradas a origem do problema (MARCUSE, 2008, p.10).

b) Direitos plenos de propriedade com limites específicos para os despossuídos

Aos não proprietários podem ser concedidos títulos de propriedade que eles tenham simplesmente ocupado e usado, por exemplo, usucapião e concessão de uso. Porém, esse direito não foi facilmente conseguido e ainda possui muitas reservas, como a limitação de uma única vez ao longo da vida e não se aplicar à propriedade pública, embora grande parte das áreas invadidas sejam áreas públicas. Normalmente, esse direito é concedido de forma individual, acentuando diferenças dentro de comunidades e aumentando as desigualdades.

Outro ponto negativo é que com a propriedade obrigações formais podem ser custosas demais, como o pagamento de impostos, manutenções, taxas das concessionárias etc.

c) Direitos plenos de propriedade com limitações gerais para as funções sociais

Levantam-se as questões – Quais são as funções sociais que limitam os direitos de propriedade? Deve-se pagar indenização quando tais limitações são impostas?

Várias legislações preveem o poder de desapropriação ao Governo, quando há justificativa de que se precisam eliminar problemas de degradação urbana. A constituição brasileira e a alemã possuem a obrigatoriedade de utilização social da propriedade.

A brasileira ainda tem o incremento de que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor.

Tal disposição parece estabelecer um vínculo direto entre um plano diretor municipal e a abrangência dos direitos de propriedade. O plano diretor normalmente enfoca o uso da terra e o crescimento econômico, mas também deveria englobar os problemas distributivos, como, por exemplo, a qual grupo da população deve ser destinada a tal área.

d) Sistemas alternativos de direitos de propriedade

Há outras possibilidades de uso da terra que não a propriedade convencional comumente utilizada. São possibilidades legais e também possibilidades para o Poder Público. Porém, entrariam em competição com as formas de propriedade no mercado privado enquanto permanecessem os limites dos direitos plenos de propriedade.

Marcuse (2008, p.15) cita algumas alternativas, que poderiam ser viáveis:

- Cooperativas de capital limitado;
- Condomínios de capital limitado;
- Propriedade das benfeitorias, mas não da terra;
- Propriedade pública da terra;
- Propriedade coletiva da terra;
- Formas legais de aluguel sem direito a despejo por parte do proprietário;
- Associações habitacionais mútuas;
- Habitações de propriedade do governo federal;
- Habitações de propriedade dos governos municipais.

Possibilidades para a ação pública:

- Provisão pública de habitação;
- Aquisição pública de habitações existentes;
- Taxação imobiliária baseada na renda, entre outros.

Há experiências recentes no Brasil, como as cooperativas habitacionais autogestacionárias que existem desde a década de 1990. Trata-se da propriedade coletiva das moradias e sua autogestão. Apresentam dificuldades comuns que vão desde a organização dos cooperados para conseguir o terreno, contratar construtoras e a administração dos recursos. O gerenciamento e a autogestão acabam tendo os mesmos problemas que afetam as organizações públicas, como os desvios de recursos e favorecimentos ilícitos. Nos últimos anos, programas federais procuraram incentivar essa produção, como o Programa de Crédito Solidário de 2004 e o PMCMV Entidades de 2010. Além da tímida produção, observa-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido, pois existem várias barreiras para implantar o direito ao uso e não à propriedade que não são problemas de Lei, mas questões políticas e culturais.

3.4.1 Sistemas alternativos de propriedade

Serão analisados, a seguir, exemplos interessantes de como diversos países conseguem tratar o acesso à moradia com outro olhar para o direito à propriedade.

3.4.1.1 Cooperativas Habitacionais

O Uruguai, durante seu processo de Colonização, recebeu europeus, muitos deles refugiados políticos que imigraram de movimentos anarquistas e sindicalistas, e que acabaram influenciando o cooperativismo no país. Primeiramente, em organizações que se uniam para condições melhores de compra, como as cooperativas agrícolas; posteriormente, na década de 1960, após um levantamento no qual foi diagnosticado que o problema habitacional era preocupante, criou-se a *Lei de Vivienda*, de 1968, responsável pelo início das cooperativas habitacionais.

Logo as cooperativas habitacionais tomaram força e se multiplicaram. Desse modo, não existe a propriedade privada, a terra é da cooperativa, quem mora apenas tem o direito de uso, não é o proprietário, pode vender o direito de uso a outra pessoa e as transações sempre têm de ser autorizadas pela Cooperativa.

O Uruguai enfrentou a ditadura militar entre 1974 e 1984 e as Cooperativas tiveram papel importante contra a ditadura. Em 1983, foram estabelecidos ajustes nas cotas dos créditos de habitação pelo governo.

A FUCVAM – *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* decidiu não pagar até que se corrigissem o aumento real e pode tomar essa medida justamente porque havia a propriedade coletiva. Individualmente, os proprietários não poderiam ir ao agente financiador, no caso, o próprio Estado, e dizer que não pagariam, seria fácil prosseguir uma ação de despejo contra os inadimplentes.

O Governo acabou aceitando que a Associação das Cooperativas pagasse o que achasse correto e em seguida estabeleceu um Decreto em que todas as Cooperativas de propriedade coletiva teriam de passar à propriedade individual, mas a ditadura terminou em 1984, sem que isso se concretizasse.

Para Abouaf (2012, p.7):

O que isto tem de mais interessante é como o movimento cooperativo, em determinado momento, passou a encabeçar a resistência por causa de um problema próprio e que, neste momento, simbolizava a resistência de toda a população. Por outro lado, no final da ditadura, quando a repressão era mais severa, as cooperativas eram o lugar onde se reuniam os sindicatos e os partidos. Quando começam a se reunir os partidos, se reuniam na FUCVAM, que tinha esta cobertura legal. É um momento em que há o reconhecimento, a legitimação social e política do movimento cooperativo.

Na Cooperativa, o morador não é apenas um consumidor do produto acabado, o projeto é discutido nas reuniões entre os associados e a assessoria técnica multidisciplinar. Não há tipologia única, discute-se dentro das possibilidades o que é importante para esses futuros moradores.

Depois da ditadura, o Uruguai teve governos de centro-direita e de direita, que foram neoliberais, e o aporte para o movimento cooperativo foi escasso e com muita luta para conseguir o crédito de cada Cooperativa.

Embora ainda permaneça o cooperativismo habitacional, o setor não tem sido prioridade nos últimos governos, mesmo com governo de esquerda a partir de 2005, os recursos ainda são poucos e a população em situação de pobreza aumentou.

Mais recentemente, a partir dos anos 2000, as cooperativas estão recuperando prédios existentes em áreas centrais da cidade, inclusive intervindo em

construções históricas, transformando-as para moradia. Alguns prédios contam com equipamentos comunitários ou públicos no térreo e, como não são propriedade privada, predomina um tipo de inserção na cidade, de forma mais aberta.¹⁹

3.4.1.2 Taxação Imobiliária Baseada na Renda (Limited Equity Ownership)

O Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano da cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, tem um Programa de Propriedade Limitada, por meio do qual oferece casas a preços acessíveis para a população que não consegue acesso pelo mercado formal de linhas de financiamento.

O programa exige alguns requisitos para acessá-lo, como o comprador não ter possuído qualquer imóvel nos últimos 3 anos, fazer um pagamento mínimo na entrada de 5% do preço da casa e não mais que 50% do valor da casa.

Oferece desde estúdios até casas de 4 quartos, sendo exigido um mínimo de 1 pessoa por quarto. O comprador deve ser capaz de se qualificar para obter uma hipoteca de uma instituição aprovada pelo programa, podendo utilizar a renda familiar.

A 1ª. preferência de venda das casas a preços acessíveis é dada a titulares dos certificados de preferência, residentes e trabalhadores de São Francisco.

O programa é projetado para fornecer oportunidades de casa própria para famílias de baixa renda e moderada, qualificadas, que de outra forma seriam incapazes de comprar uma casa na cidade.

Os principais objetivos são a criação de casas permanentemente acessíveis e oferecer aos participantes uma alternativa ao aluguel. Os compradores que atendem aos critérios do programa podem comprar casas a preços acessíveis e, em troca, quando estiverem prontos para vendê-las, deverão vender também para famílias elegíveis e cadastradas no programa.

Os preços iniciais de compra e posterior revenda estão ligados à acessibilidade em porcentagens específicas de limites de renda média por área. Os

¹⁹ Em 29 de junho de 2012, o Cidade entrevistou Benjamín Nahoum Abouaf, Assessor Técnico da FUCVAM e Professor da Universidad de la República (Uy). Disponível em: <<https://praticasdemorar.wordpress.com/2012/08/23/entrevista-com-benjamin-nahoum/>>. Acesso em: 17 maio 2016.

limites de renda média são ajustados anualmente com base em dados fornecidos pelo Departamento Federal de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos.

O governo define rendimentos (familiar) máximos para todas as unidades acessíveis do Programa de Propriedade Limitada. Esses limites podem variar de unidade para unidade e de local para local.

O valor do capital é determinado em grande parte pelo poder de compra do novo comprador, elegível no momento da revenda, e não pelo valor de Mercado da casa.

Esse sistema, segundo o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Francisco, permite que muitas gerações de compradores possam ter acesso a casas abaixo do valor de Mercado.

Nesse caso, o Governo intervém nas relações de compra e venda de imóveis, ao invés de deixar livre para o Mercado decidir, separa determinada quantia de imóveis e, de acordo com a renda da população mais pobre, fixa o valor dos imóveis (Disponível em: <<http://sfmohcd.org/limited-equity-program>>. Acesso em: 21 abr. 2016).

3.4.1.3 Propriedade arrendada (Leasehold Property)

Presente na Legislação da Inglaterra, trata-se de um Acordo Legal com o proprietário (chamado de *leasing*) que determina quantos anos vai durar o Contrato. A propriedade do imóvel retorna ao primeiro proprietário quando o contrato de arrendamento chega ao fim. Casas e apartamentos podem ser arrendados; geralmente podem ser comprados por meio de um regime de propriedade compartilhada.

Na Inglaterra, existem 4 tipos de auxílio para compra de habitação:

- 1) Empréstimos de capital;
- 2) Garantias hipotecárias;
- 3) Propriedade compartilhada;
- 4) Ajuda de compra ao novo comprador (*new buy*).

Interessa à presente tese conhecer o regime de compra de propriedade compartilhada, pois os tipos restantes são destinados à propriedade individual, muito parecido com o que existe no Brasil.

Os regimes de propriedade compartilhada são fornecidos por intermédio de associações de habitação, que permitem a compra de uma parte da casa, de 25% a 75% do valor do imóvel, e permitem pagamento de aluguel da parte restante.

Os imóveis de propriedade compartilhada são sempre arrendados e os pré-requisitos exigidos são:

- Renda familiar anual de até 60.000 euros ou menos. Exceto para a cidade de Londres, em que a renda familiar anual pode ser de até 71.000 euros ou menos (para 1 e 2 dormitórios) ou 85.000 euros (para 3 ou mais dormitórios);

- Ser a 1ª. compra de habitação ou se vendeu sua única casa própria e no momento não pode adquirir outra;

- O comprador precisa fazer parte de um Conselho ou Associação de Propriedade Habitacional.

Há condições especiais para:

- Pessoas com mais de 55 anos que podem comprar até 75%, vez que possuam 75%, não precisarão pagar aluguel da parte restante;

- Pessoas com deficiência de longo prazo terão prioridade na lista de espera. Só ficarão em espera caso a habitação não atenda a suas necessidades.

A compra de mais ações (porcentagens) da propriedade compartilhada poderá ser a qualquer momento depois de se tornar proprietário. Isso é conhecido como *staircasing*. O custo da nova ação vai depender da avaliação do imóvel no Mercado no momento da compra da ação.

A venda do imóvel poderá ocorrer quando o proprietário adquirir 100% das ações. Quando colocá-lo à venda, a Associação de Habitação terá o direito de compra do imóvel de volta, em 1º. lugar. A Associação terá esse direito por 21 anos. Se o proprietário possuir apenas parte da casa, a Associação de Habitação tem o direito de encontrar um comprador para essa parte.

Na Inglaterra, as Associações de Habitação normalmente oferecem moradia para as pessoas de baixa renda, de forma mais adequada do que a propriedade particular.

As Associações de Habitação também são conhecidas como:

- Proprietários Sociais Registrados (Registered Social Landlords); ou
- Prestadores Registrados de Habitação Social Privados (Privated Registered Providers os Social Housing).

As regras para o candidato à propriedade arrendada são:

- Candidatar-se por meio do Conselho Local Municipal;
- Geralmente existe uma lista de espera;
- Ser maior de 18 anos (alguns Conselhos permitem candidatos a partir de 16 anos);
- Pode candidatar-se mesmo se não morar na área.

O Conselho decide a prioridade com base num sistema de pontos, mas têm prioridade máxima as pessoas:

- desabrigadas;
- que vivem em condições precárias;
- com condição de saúde agravada por sua atual casa.

Alguns Conselhos permitem que os candidatos informem em quais propriedades têm interesse para ficar na lista de espera. O candidato tem curto período de tempo para aceitar uma oferta de habitação. Caso não aceite, volta a ficar na lista de espera e poderá ser retirado temporariamente da lista, se continuar rejeitando ofertas.

Além disso, o candidato também pode solicitar um subsídio de habitação por intermédio do Conselho Local, para auxiliar no pagamento de seu aluguel.

Aos novos inquilinos, a Associação de habitação poderá oferecer um Contrato Inicial (Starter Tenancy), que geralmente tem duração de 12 meses e funciona como um período de “julgamento”. Após esse período, o inquilino poderá se tornar um assegurado, a menos que a Associação de Habitação tenha iniciado uma ação de despejo ou estendeu seu Contrato Inicial.

No final desse Contrato Inicial, será oferecido ao assegurado: um Contrato Vitalício ou um arrendamento com prazo de tempo, de pelo menos 5 anos, podendo ser renovado.

O contrato poderá ser encerrado por inadimplência e o arrendamento poderá ser transferido a outra pessoa. Poderá, também, haver a troca da casa, por exemplo, para alguma reforma, e se a Associação precisar remover o assegurado, deverá lhe oferecer outra propriedade (Disponível em: <<https://www.gov.uk/leasehold-property/overview>>. Acesso em: 28 abr. 2016).

3.4.1.4 Arrendamento anual de terra (Erbpacht)

Utilizado na Alemanha, é um tipo de arrendamento no qual a posse da terra e o direito de uso são separados.

Para exemplo de como funciona, pode-se pensar em uma propriedade de 500m². Em vez de comprá-la pelo valor da terra, 90.000 euros, o arrendatário paga uma locação anual de 4% desse valor, ou seja, 3.600 euros.

Dessa forma, abre-se aos proprietários a chance de obter ganhos lucrativos sem a necessidade de separá-los permanentemente de sua propriedade e, desse modo, a falta de habitação nas áreas metropolitanas pode ser atenuada.

Os inquilinos ficam com quase os mesmos direitos dos proprietários: podem alugar e vender as construções, sempre com a permissão do proprietário, que analisa se o novo arrendatário poderá pagar o aluguel anual.

Quanto mais curto é o prazo remanescente do arrendamento, mais difícil poderá ser a venda do imóvel. A principal desvantagem é o valor pago pelo tempo do arrendamento, que é geralmente ajustado conforme o desenvolvimento econômico e se houver valorização do terreno.

Porém, para alguns construtores, sem a locação da terra, ainda viveriam em habitações de aluguel, não conseguiriam arrendar os terrenos. Assim, possuir a casa própria ainda seria um sonho (Disponível em: <<http://www.welt.de/finanzen/immobilien/article126343426/Die-schlimmsten-Stolperfallen-bei-der-Erbpacht.html>>. Acesso em: 28 abr. 2016).

3.5 A falta de moradias e a Política Habitacional brasileira

Durante o Período Colonial e o Período Imperial, não houve ações do Estado para a habitação. O problema da falta de moradia urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX. Nessa época, surgiu uma nova e ampla demanda habitacional provocada pelas migrações europeias e pelos ex-escravos que, após a Abolição, também incrementaram o contingente urbano. Essa nova demanda por moradia ficava por conta da produção rentista privada, que lucrava com aluguéis de cortiços e casas simples para operários. O Estado apenas intervinha com ações higienistas quando questões de Saúde Pública ameaçavam as elites.

A cidade de São Paulo, assim como outros centros urbanos, ilustra bem a questão do problema habitacional no Brasil. A cidade deixa de ser uma vila de taipa e começa a crescer nas últimas décadas do século XIX, impulsionada pela economia cafeeira e pela vinda de imigrantes.

Em um primeiro momento, essa população aloja-se em cortiços, casas geminadas e em seguida nas vilas operárias construídas pelos industriais para garantir mão de obra barata para suas fábricas.

A cidade rapidamente se transforma de centro agroexportador em centro industrial. Em meio a esse cenário, destaca-se a necessidade de intervenção estatal na produção habitacional:

A regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, constitui uma das principais causas de transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias. (BONDUKI, 1998, p.209).

Desse modo, inicia-se a expansão da cidade para a periferia, em busca da casa própria. O crescimento periférico se manteve até os dias de hoje, ultrapassando os limites do município e adensando cidades vizinhas na região metropolitana.

O padrão de expansão horizontal periférico pode ser entendido por um conjunto de fatores e, além da Lei do Inquilinato, em 1942, é importante também citar a queda das importações durante a 1ª. Guerra Mundial, que impulsionou a

indústria de materiais de construção em São Paulo, somada ao processo de intensa industrialização a partir de 1930, que causou incremento demográfico, principalmente, de migrantes vindos do norte, nordeste, de zonas rurais e de outros municípios, nos quais a alternativa de moradia era sair do aluguel, comprar um lote à prestação e começar a autoconstrução.

A lógica era: custo da terra bem mais baixo, terreno longe e prestação barata, sem serviço de infraestrutura.

A opção pelo modelo de transporte rodoviário em detrimento do ferroviário teve a criação da companhia de ônibus municipal, a CMTC, em 1946, e com ela a possibilidade de se chegar a terrenos longínquos sem asfalto, o que favoreceu os loteamentos populares de baixa renda na periferia de São Paulo.

Todos esses fatores somados às frágeis políticas habitacionais do Estado resultaram na forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora: loteamento de periferia, autoconstrução e casa própria.

De maneira geral, no Brasil, o processo de formação das favelas se inicia de forma pontual nas cidades maiores, no início do século XX e, em poucas décadas, toma amplas dimensões. Não só grandes capitais passam a apresentar esse fenômeno, mas também cidades médias.

O problema habitacional passa a ser uma preocupação do Estado somente a partir de 1930, na era Vargas. A evolução da habitação social, no Brasil, foi marcada por tentativas de políticas para enfrentamento da questão, como a criação dos IAPs, Institutos de Aposentadoria e Pensões, que produziu entre 1937 e 1945 cerca de 124.000 unidades habitacionais.

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular que, entre 1946 e 1964, produziu 16.100 moradias e, posteriormente, o BNH, Banco Nacional da Habitação, em 1964, mas todas as iniciativas foram insuficientes para a produção de habitação e não acompanharam o crescimento populacional do país.

Além da produção aquém do *déficit* habitacional, as políticas implantadas atenderam predominantemente à classe média. Dificilmente conseguiram financiar casas para a população com renda menor de 3 salários mínimos:

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as principais intervenções do governo

federal – congelamento de aluguéis, produção em massa de moradias por intermédio dos IAPs e criação da Fundação da Casa Popular. Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Este processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano (BONDUKI, 1998, p.209).

Para garantir mão de obra ao processo de industrialização, no início do século XX, intensificaram-se as migrações internas do norte e do nordeste para o sudeste. Os salários não eram suficientes para adquirir imóveis e havia grande aumento populacional.

A população brasileira saltou de 12,9 milhões, em 1950, para 52,3 milhões em 1970 (IBGE). O Banco Nacional de Habitação – BNH, foi criado em 1964, nesse contexto. Na crise econômica enfrentada pelo país, era necessário produzir habitações, mas, principalmente, gerar emprego para uma grande massa de trabalhadores semiespecializados ou não especializados.

Contudo, as políticas habitacionais sempre tiveram objetivos mais importantes do que produzir casas para a grande massa de trabalhadores. Ou eram tratadas como fonte geradora de empregos para absorver o crescente contingente de mão de obra, ou foram importantes para o fortalecimento do setor da construção.

Mautner (1999, p.250) afirma que:

A atuação do Estado na provisão habitacional assume simultaneamente diferentes papéis. No nível ideológico, usando a retórica do “bem estar social”, o Estado responde as reivindicações da classe operária, mediando ao mesmo tempo sua execução. A legitimização da retórica de bem estar é, até certo ponto, alcançada pela intervenção pontual que garante a reprodução em setores-chave da economia e setores da força de trabalho. Por outro lado, ao financiar a construção e a aquisição da casa própria, o Estado organiza e desenvolve a indústria da construção ao assegurar uma demanda constante para os níveis de renda – classe média e alta – que conseguem utilizar as novas linhas de crédito.

Nos anos 1940, o Governo Federal investiu em áreas consideradas estratégicas para a industrialização como: infraestrutura, estradas, hidrelétricas, aeroportos e portos, mas a força de produção, os operários nunca estiveram na lista daquelas prioridades.

Para compensar o subsalário e o subemprego, para grande parte da população restou a autoconstrução da moradia no lote de periferia comprado a longas prestações, fortemente estimulada pela ideologia da casa própria.

Os investimentos concentraram-se na Região Sudeste que, em consequência, tornou-se o grande polo de atração populacional do país, destacando-se São Paulo e Rio de Janeiro:

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia (SANTOS, 2005, p.31).

No Governo de Juscelino Kubitschek, um amplo sistema de crédito tornou os bens duráveis acessíveis à população; porém, o produto habitação sempre esteve fora desse Sistema. Apenas uma pequena parcela da população, a de maior renda, conseguia financiar um imóvel.²⁰

Do ponto de vista urbanístico do que foi realizado para suprir o *déficit* de moradias, não houve articulação desses projetos habitacionais com políticas de infraestrutura, inserção urbana, mobilidade ou geração de empregos. Houve a opção por grandes conjuntos nas periferias das cidades, gerando bairros dormitórios, e a completa ausência de preocupação com a qualidade da moradia.

Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o setor responsável pela Política Habitacional brasileira esteve subordinado a vários Ministérios ou estruturas administrativas diferentes, sem continuidade e estratégia para enfrentar o problema. O acervo e a continuidade de ações do BNH passaram para a Caixa Econômica Federal, sem estrutura adequada para essa tarefa.

Num outro momento que se pode chamar de pós-BNH, o Brasil atravessou um período crítico de crise financeira nos anos 1980 e 1990, quando houve grande escassez de recursos para investir em infraestrutura e habitação. Foi um período de

²⁰ Importante destacar que os movimentos em defesa pela moradia se intensificaram em meados de 1960, assim como a luta pela reforma urbana começaram a tomar forma a partir de um congresso organizado pelo IAB em 1963 no Hotel Quitandinha em Petrópolis – RJ, mas em seguida seus objetivos foram interrompidos pelo regime militar a partir de 1964. No final da ditadura, durante os anos de abertura política, lentamente os movimentos sociais foram aumentando sua relevância e influencia no processo de redemocratização do país.

ruptura de paradigmas com o reconhecimento da cidade real e maior esforço para as urbanizações de favela.

Com a Constituição Federal de 1988²¹ e a criação de uma série de instrumentos para a regularização fundiária, conforme visto no item 3.3 da presente tese, o Brasil entrou numa nova fase de produção habitacional, mais descentralizada e com atribuição concorrente das três esferas de Governo, a Federal, a Estadual e a Municipal, sendo esse último mais próximo ainda, como interlocutor das comunidades carentes, frente às necessidades de moradia.²²

Também fazem parte dessas mudanças o Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e o Sistema Nacional da Habitação (2005), integrante de uma Política Nacional de Habitação, que firma o papel dos municípios como agentes atuantes na gestão habitacional.

Mas a forma de produção do espaço urbano de modo desigual é um fenômeno que permanece até os dias atuais.

Cardoso (2007, p.4) resume:

Até os anos 1990, considerava-se que o processo de rápida urbanização com altas taxas de migração rural-urbana era a principal causa da chamada favelização das grandes cidades. O crescimento urbano acelerado, associado à baixa capacidade de investimentos e de regulação públicas sobre as áreas urbanas estariam na raiz do problema das favelas, segundo a interpretação dominante nas décadas de 60 e 70.

Essa explicação se justificava pela ideia de que a habitação precária na favela se daria apenas num período de adaptação do migrante à nova vida na cidade grande. Mas, ao longo do tempo, esse conceito foi mais bem estudado.

²¹ “Em 1988 a luta pela reforma urbana voltou à tona e a Assembléia Nacional Constituinte foi um grandioso espaço de luta política, em que as forças populares tiveram um árduo trabalho, articularam suas demandas e ao mesmo tempo fizeram o embate com poderosos lobbies das forças conservadoras. Em meio a esse percurso pós-1964, que culminou na Constituinte de 1988, foi criado, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Contar a sua história é contar a trajetória de uma bandeira de luta que unificou e articulou diversos atores sociais.” Saule Jr. e Uzzo (2006 p.14).

²² Nelson Saule Jr. e Karina Uzzo no texto sobre a “A trajetória da luta pela reforma urbana no Brasil” São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006. 104p. explicam: “Outros avanços conquistados nessa época foram a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal e a ampliação da participação da população na gestão das cidades, tanto com os mecanismos institucionais diretos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e consulta pública, quanto com outras formas de participação direta como os conselhos, as conferências, os Fóruns, as audiências públicas. Garantia-se, assim, a participação da população na elaboração do Plano Diretor – principal instrumento de planejamento urbano dos municípios.”

Ainda segundo Cardoso (2007, p.4):

A contestação a essa interpretação veio no final dos anos 70 e nos anos 80, através de pesquisas que mostravam: que a população da favela era muito mais integrada à economia do que pensava a teoria, embora essa fosse uma integração subordinada, e, que parte significativa dessa população não era composta de migrantes em processo de ascensão social, mas sim de camadas empobrecidas, em processo de mobilidade social descendente.²³

Ou seja, o crescimento da pobreza e da desigualdade social, associado ao baixo salário e ao trabalho informal, limitou grande parte da população ao financiamento de moradias.

O espaço urbano periférico é produzido repetidamente, o processo começa pela ocupação (que na maioria das vezes é irregular, pois não consegue se adequar às leis urbanísticas); em seguida, a instalação da moradia autoconstruída cria a demanda por infraestrutura, que é atendida pelo Estado de forma tardia e abre caminho para o capital se instalar, trazendo comércio e indústria mais desenvolvidos do que a Economia local inicial.

Esse ciclo empurra para cada vez mais longe a população, que não consegue absorver as taxas que vêm com a urbanização: luz, água, impostos. E começa uma nova ocupação urbana em locais cada vez mais afastados da “cidade legal”.²⁴

A lógica do Capitalismo produz espaço urbano continuamente, mesmo que de forma precária. Ao analisar o desenvolvimento de São Paulo, Mautner (1999, p.253) explica:

[...] se considerarmos o crescimento de São Paulo do início do século até a década de 1990, o Estado, com raras exceções, vê o crescimento periférico como um fenômeno “residual” do processo de industrialização e urbanização, sem jamais considerá-lo como parte do processo de produção do espaço, isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar a cidade “real” na cidade “legal”.

²³ Ver Taschner, 1978 e Kowarick, 1980, citados por Cardoso, 2007.

²⁴ Candido Malta Campos Filho (1999, p.53) resume bem: “A escassez de recursos públicos, destinados às cidades ao longo de décadas, vem acumulando um brutal déficit na oferta da infraestrutura e de serviços urbanos, e as poucas áreas que recebem esses melhoramentos públicos, que em geral no Brasil são as áreas mais centrais, supervalorizam-se pela enorme diferença de qualidade que oferecem face às áreas periféricas. Essa escassez de recursos públicos destinados às cidades provoca assim a exacerbação, a ampliação da renda diferencial imobiliária, traduzida na ampliação da diferença de preços de terrenos, de imóveis construídos e de seus aluguéis.”

Para entender o significado de periferia no Brasil, podemos compará-lo com o conceito de subúrbio: “Subúrbios são uma mistura de cidade e campo e que é impelido sempre para mais longe, à medida que a cidade cresce” (BENEVOLO, 1994, p.565).

A diferença de subúrbios americanos, por exemplo, e a periferia das cidades brasileiras, é que os primeiros receberam investimentos em infraestrutura, amplos créditos habitacionais para os trabalhadores, estavam incorporados às leis de loteamentos e atendiam a população com renda suficiente para adquirir suas habitações no mercado formal.

Ainda segundo Mautner (1999, p.253):

O significado preciso do conceito social de periferia em São Paulo, desvenda, de fato, um processo histórico de produção de espaço urbano que se desenrolou concomitantemente à extensão interna do trabalho assalariado. Em São Paulo, periferia tem um significado específico. Reflete a visão dual que o senso comum atribui ao espaço urbano. Geograficamente significa as franjas da cidade. Para a sociologia urbana, o local onde moram os pobres, em contraposição à parte central da cidade, estruturada e acabada.

Por sua vez, o fenômeno das favelas aparece principalmente pelo esgotamento do processo de periferização das grandes cidades, para parte da população de baixa renda. Essa parcela da população procura uma solução que permita sua sobrevivência dentro da renda disponível, por meio da invasão, basicamente, de áreas públicas estrategicamente situadas.

Mais recentemente, com a criação do Ministério das Cidades (2003) e a formulação da nova Política Nacional de Habitação (2004), inaugurou-se uma nova fase no enfrentamento da questão no país.

O Governo Federal passou a solicitar a elaboração de um Plano Municipal de Habitação para que os municípios possam se organizar com metas, objetivos, cumprimentos de prazos e que, pelas diretrizes desse plano, possam atender às exigências dos Planos Diretores e, conseqüentemente, às necessidades de habitação identificadas.

Certamente, esse novo momento foi resultado de um amadurecimento que vinha sendo construído com as inúmeras políticas habitacionais adotadas ao longo do período pós-BNH.

Cabe citar aqui, também, o Projeto Moradia, lançado em 2000, que partiu de um extenso estudo que visava a equacionar o problema habitacional do país a partir de políticas mais amplas que englobassem crescimento econômico e geração de renda.

O Projeto Moradia apresentava propostas de gestão e controle social, desenho financeiro e aspectos urbano-fundiários (BOUNDUKI, 2014, p.108). Dessa maneira, foi criado o Sistema Nacional da Habitação, formado pelos três entes da federação e que estariam sob a coordenação do novo Ministério das Cidades.

Com a elaboração de um Plano Municipal de Habitação, o município passou a dispor de instrumento para captar recursos federais e estaduais para melhorar a qualidade de sua gestão habitacional. Houve, portanto, nos últimos anos, maior destinação de recursos públicos e maior subsídio para a habitação social.

Todas as exigências recentes são parte do programa do Governo Federal, intitulado Minha Casa Minha Vida, com recursos geridos pela Caixa Econômica Federal, melhor descrito num item a parte.

Apesar de leis e planos e do aumento de recursos, pouco se altera com relação à lógica dominante no uso e ocupação do solo urbano, as recentes tentativas acabam por firmar mais ainda os interesses do mercado imobiliário. Além disso, a produção de moradias ainda está, em muitos casos, desvinculada de projetos urbanos.

Historicamente, a Política Habitacional do Brasil tem sido marcada, principalmente, pela insuficiência quantitativa e qualitativa e pela ausência de preocupação com a inserção urbana e com subsídios e financiamentos, que não atingem a camada mais necessitada da população.

Por fim, apresenta-se aqui breve resumo dos períodos de atuação do Governo Federal, de forma a situar a cronologia dos fatos marcantes que direcionaram o atendimento habitacional no país.

Quadro 1 - Resumo Histórico da Política Habitacional no Brasil

População em milhões	Períodos de Governo	Linha Histórica	Principais Eventos	Períodos da Política Habitacional
		1500		
	Período Colonial			
4,5(est)		1822	- Quase quatro séculos de escravidão. Não houve ações do Estado para habitação.	
	Período Imperial			
9,9		1888	- A produção rentista da habitação - 1889/1930 (Cortiços, cabeças de porco ou casa de cômodos)	1º Período
14,3		1889		- Produção rentista privada;
		1891		- Concepção de vila operária;
		1894		- Estado exerce ações higienistas;
		1898		
		1902		
17,4		1906		
	República Velha	1909		
		1910		
		1914		
		1918		
30,6		1919		
		1922		
		1926		
		1930	- As origens da habitação social - 1930/1964	2º Período
			- Instituto de Aposentadoria e Pensões - IAP's - 1930	- Habitação vira questão do Estado;
				- Lote em prestações;
				- Autoconstrução e Casa Própria;
	Era Vargas			
41,1		1942	- Lei do Inquilinato - 1942	
		1945		
		1946	- Fundação da Casa Popular - 1946	
51,9		1951		
	República Populista	1954		
		1956		
70,0		1961		
		1964	- Banco Nacional da Habitação BNH - 1964	3º Período
		1967	- Sist. Financeiro da Habitação(SFH)	- Aspectos Financeiros X Qualidade;
93,1		1969	- A Habitação no Regime Militar(1964/1986)	- Despreocupação inserção urbana;
		1974		- Homogeneidade;
		1979		- Fonte de recursos - SFH;
119,0		1985	- Pós BNH - 1986/2002	4º Período
		1990		- Redemocratização das instituições;
146,8		1992		- Constituição de 1988;
		1995		- Maior participação de Estados e Municípios;
				- Reconhecimento da cidade real;
				- Ruptura de paradigmas;
	Nova República			
169,8		2001	- Estatuto das Cidades - 2001	5º Período
		2003	- Ministério das Cidades - 2003	- Maior subsídio para menor renda;
		2004	- Nova Política Nacional de Habitação - 2004	- Maior elevação de recursos públicos;
		2005	- Fundo Nacional de Hab. de Interesse Social - 2005	- Falta de política fundiária e especulações;
190,7		2010		- Produção de moradias sem inserção urbana;
		2015		- Desrespeito às características regionais e culturais;
		2016		- Engessamento das exigências;

Fonte: Nabil Bonduki, 2014. Quadro elaborado pela autora com base no livro **Os Pioneiros da Habitação Social**. Volume 1 – Cem anos de política pública no Brasil

4 COMPONENTES PARA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Este Capítulo tratará brevemente de pontos importantes para a elaboração de uma Política Pública Habitacional, como a evolução do conceito de *déficit* habitacional, a definição de moradia digna e as etapas de formulação de uma política pública.

O termo Política Pública está sendo muito utilizado no discurso dos gestores e administradores públicos nos últimos tempos. Surgiu em determinado momento da História Moderna, no qual a burocracia estatal não era mais vista apenas para garantir a ordem e a segurança social, mas também para prestar serviços destinados a diminuir as desigualdades sociais e promover o crescimento econômico.

Surgiu, também, de uma concepção universalista, pós-revolução francesa, no fim do século XVIII, e ao longo do tempo foi ganhando outra conotação, voltando-se mais às classes de baixa renda, como políticas de compensação para minimizar questões sociais.

A partir do século XX, principalmente na Europa Ocidental pós 2ª Guerra Mundial, surge o conceito do Estado provedor do Bem Estar Social, no qual a política pública é vista como direito de todos, independente da sua condição social, e não como caridade.

No Brasil, desde a década de 1930, o Estado assumiu o papel central na Economia, ingressando diretamente na atividade econômica como produtor, ou como indutor direto do desenvolvimento. Por todo o período que compreende o governo de Getúlio Vargas, até os governos do regime militar, o Estado brasileiro assumiu decisivamente o papel de intervir na Economia a fim de estimular o desenvolvimento e suprir setores nos quais a iniciativa privada não atuava.

Em proporções menores, assumiu também funções sociais, como as leis de proteção ao trabalho, com a criação da CLT e, posteriormente, elaborou algumas políticas de Saúde, de Educação e até de Habitação. No entanto, as políticas eram destinadas à população com emprego formal, descaracterizando a visão de atendimento universal típica do Estado de Bem Estar Social. Apenas com a

Constituição de 1988, em áreas como Educação, Saúde e Moradia foram efetivamente implementadas políticas sociais universalistas.

Para que esses direitos sejam realmente assegurados, são necessárias políticas públicas consistentes. Porém, há uma grande dificuldade de aplicação e de formulação dessas políticas no país.

Isso se deve em grande parte à falha de interlocução entre os três entes federados: União, Estados e Municípios, pela ausência de ações intersetoriais, por má distribuição de recursos, sobreposição de competências, entre outros, como a falta de diálogo e de cooperação entre as instâncias de governos e o favorecimento político a determinados setores econômicos.

4.1 O conceito de *déficit* habitacional

Nos últimos anos, a disponibilidade de dados que pode avaliar o *déficit* habitacional está ficando cada vez mais refinada com a inserção de componentes de avaliação. Houve uma evolução nas coletas de dados do IBGE nos últimos Censos, que impactaram tanto a quantificação como as alterações de metodologia para melhorar o conceito de *déficit*.

Há tradicionalmente duas subdivisões do *déficit* habitacional, que são consideradas para sua análise:

- O *déficit* habitacional vinculado à reposição de novas moradias: que prevê a construção de novas moradias por reposição (para substituir domicílios precários ou com depreciação) e por incremento do estoque (para suprir a demanda por novos domicílios);
- O *déficit* habitacional vinculado à inadequação da moradia: que se reflete em problemas na qualidade de vida, que são causados por fatores como falta de rede de água e esgoto, adensamento excessivo etc.

Dentro da avaliação do IBGE, a Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, desenvolveu uma metodologia mais refinada. De acordo com essa metodologia, o *déficit* habitacional é evidenciado quando há pelo menos uma de quatro situações:

- **Domicílios improvisados:** todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como alternativa de moradia, por exemplo: imóveis comerciais, pontes e viadutos, barracas etc., que indica a carência de novas unidades domiciliares;

- **Domicílios rústicos:** são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, proporcionando desconforto e insalubridade;

- **Coabitação familiar:** quando há mais de uma família por domicílio, mas que tem intenção de constituir moradia própria e famílias que moram em cortiços (cômodos alugados ou cedidos);

- **Despesas com aluguel de até 30% da renda:** famílias urbanas com renda até três salários mínimos e que gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel.

Outros indicadores também podem compor o cálculo para identificar o *déficit* habitacional:

- **Aglomerados subnormais:** segundo definição do IBGE (2010), é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa;

- **Carência de serviços de infraestrutura:** domicílios que não dispõem de pelo menos um dos serviços básicos de: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica;

- **Inadequação fundiária:** situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou da fração ideal de terreno onde ela se localiza;

- **Inexistência de unidade sanitária exclusiva:** domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo;

- **Número de cômodos:** domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casas de cômodos e cortiços;

- **Densidade excessiva:** quando há três moradores ou mais por dormitório²⁵.

Pode-se dizer, também, que houve melhorias no diagnóstico de aglomerados subnormais em todo o país do Censo de 2010 em relação ao Censo de 2000.

Segundo o IBGE, a identificação dos Aglomerados Subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);

b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:

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

- precariedade de serviços públicos essenciais.

Além disso, houve, principalmente, um avanço tecnológico em relação a 2000, por meio do conjunto de imagens para todo o país, *hardware* e *software* para processamento. Também houve melhoria nas equipes de coleta de dados e avanço na identificação de áreas similares a aglomerados subnormais pelas prefeituras (IBGE, 2010).

4.2 O conceito de moradia digna

Reconhecido como direito humano em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, o direito à moradia é considerado como fundamental para a vida.

Não se resume apenas à parte construída, mas ao conjunto de direitos que protejam e garantam um local e comunidade seguros para o desenvolvimento da vida humana.

Segundo a Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada, deve incluir os seguintes itens:

²⁵ Informação verbal. Aula sobre Déficit Habitacional, Professora Suzana Pasternak, Disciplina AUP5901, Pós-graduação – FAU/USP, 28 abr.2014.

Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas.

Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.

Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.

Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.

Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.

Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.

Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação (<direitoamoradia.org>. Acesso em: 28 nov. 2014).

Além de ser reconhecido em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia foi introduzido na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu Artigo 6º:

Art. 6º: **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifos nossos).

Como bem se vê, a constitucionalização do direito à moradia, e sua inclusão entre os direitos sociais, abriu discussão acerca da validade e da eficácia de tal norma que, para se tornar efetiva, pressupõem a existência de Políticas Públicas.

Não há dúvida de que a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais traz repercussões na prática que não podem ser negligenciadas.

4.3 Conceito de Políticas Públicas

Inúmeras são as responsabilidades que o Estado vem assumindo, pelo menos formalmente, face às demandas sociais. Hoje em dia, as demandas mais importantes estão nos setores de Saúde, Educação, Segurança, Meio Ambiente, Transportes e Habitação.

As Políticas Públicas são instrumentos para a atuação do Estado nessas áreas e não podem ser confundidas com a prestação de serviços do Poder Público aos cidadãos, que podem depender daquelas políticas, por exemplo, terceirizando os serviços por meio de empresas públicas ou privadas.

O processo em torno do qual se montam as Políticas Públicas podem abranger aproximadamente os seguintes estágios, segundo Rua (1995):

- Formação de Agenda: na qual são estipuladas as questões a serem discutidas pelo Governo, priorizam-se os principais problemas, definem-se os que são mais emergenciais. Mas, nem sempre, os problemas mais emergenciais terão prioridade, pois muitas vezes estão sujeitos a diversos fatores como levantamento de recursos, vontade política ou mobilização social;

- Formulação de Políticas Públicas: uma vez que as questões são inseridas na agenda, definem-se os objetivos das políticas, as ações que serão desenvolvidas e as metas a serem alcançadas. O princípio de uma política pública deve ser a interpretação de dados e estatísticas para um amplo conhecimento do problema, além de estabelecer os caminhos para a viabilidade financeira e legal;

- Implementação de Política Pública: é a etapa essencial para o resultado final. Nessa fase, está em jogo o treinamento do pessoal responsável pela execução das Políticas Públicas, o empenho do chefe do Executivo ou o empenho político e a gestão dos recursos.

Nos últimos anos, exigências nas leis garantem a participação da sociedade na discussão do processo de desenvolvimento, mas nem sempre isso é garantia de que os atores privados não sejam grupos com interesses econômicos em determinadas aprovações ou que correspondam às necessidades reais da maioria da população.

Para que a implementação das Políticas Públicas seja bem executada, é necessário um embasamento teórico adequado em relação ao problema e à solução, recursos suficientes e um órgão ou agência implementadora capaz de coordenar ações entre as diversas esferas do Poder Público, como União, estado e municípios.

Pela natureza complexa dos objetivos da Política Pública, elas não podem estar contidas em apenas uma gestão política, haja vista que quando bem planejada e implantada, acaba “atravessando” várias gestões; independente da orientação política de seus governantes, ela acaba sendo legitimada por sua importância e benefícios.

Pode-se dizer que as Políticas Públicas são as ações tomadas ou não pelo governo e os impactos dessas ações ou de suas omissões.

As Políticas Públicas podem ter as seguintes metas:

- Distributiva – com objetivos pontuais, acaba beneficiando normalmente grupos da população mais necessitada, mediante recursos provenientes da totalidade da população. Bastante comum no Brasil, não é universal e possui pouca oposição na sociedade. Por exemplo: pavimentação de ruas, doações de cadeiras de rodas etc. Podem ser consideradas clientelistas ou não;

- Redistributiva – redistribuição de recursos na qual uma parte da sociedade é responsável por pagar determinado imposto que será redistribuído na forma de benefícios às camadas de baixa renda. Em geral, são vistas como direitos sociais. Por exemplo: Programas habitacionais para a população carente;

- Regulatória – mais relacionada à Legislação, regulamenta obrigações, como devem ser realizadas algumas atividades. Por exemplo: Código de Trânsito. As políticas regulatórias também podem ser consideradas Constitutivas, que são normas e procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as políticas distributivas e redistributivas. Por exemplo: Regras constitucionais.

Outros autores, como Teixeira (2002), ainda classificam as Políticas Públicas quanto à natureza ou o grau de intervenção:

- Estruturais. Por exemplo: política de geração de empregos;
- Conjunturais ou Emergenciais. Por exemplo: Programa Fome Zero.

E quanto à abrangência dos seus possíveis benefícios:

- Universais: para todos os cidadãos;
- Segmentais: para um segmento específico da população;
- Fragmentadas: para grupos específicos dentro de cada segmento.

Dessa forma, as Políticas Públicas direcionam a atuação do governo e definem sua abrangência, sendo essenciais para a gestão pública. Um governo de qualidade está diretamente ligado à formulação e à aplicação de políticas bem estruturadas.

No Brasil, pode-se citar problemas que afetam a implantação das Políticas Públicas. Conforme citado na introdução desse capítulo, uma das maiores dificuldades encontradas é que as Políticas Públicas, muitas vezes, não são articuladas entre as diferentes esferas de Governo ou mesmo entre Agências e Órgãos Públicos, causando sobreposição de competências e má distribuição de recursos.

Não é raro que cada Órgão defina uma política diferente para o mesmo assunto e o pior, não há cooperação entre os governos na distribuição de dados e informações que seriam necessárias para elaborar tais políticas. Outro grave problema é a descontinuidade administrativa, na qual o Órgão responsável por determinada Política Pública direciona-a de acordo com os interesses próprios, que se alteram a cada gestão.

Ao longo da História, nota-se que a Política Habitacional brasileira apresenta fragmentação e descontinuidade nas diversas esferas de governo. Um exemplo que pode ser citado é o do Governo do estado e Prefeituras de São Paulo, nos quais não há compartilhamento de dados entre secretarias como base única de mapeamentos dos assentamentos precários, por exemplo, nem entre municípios vizinhos da região metropolitana e a Prefeitura de São Paulo, ou esses com o Estado. Também não há uma Política Habitacional regional que possa ser interligada com a de mobilidade ou

de recursos hídricos. Mesmo com o Plano Municipal de Habitação desenvolvido para um universo temporal superior ao das gestões dos prefeitos, fica evidente a mudança de direção a cada troca do Executivo.

A maioria das políticas públicas brasileiras não é de acesso universal, há características nas quais predominam a setorialidade, ou seja, têm como alvo categorias específicas da população, o que dificulta a massificação das lutas e a formação de alianças duradouras entre diferentes setores da sociedade, vez que atingem segmentos sociais diversos e, sendo assim, acabam tendo caráter compensatório, e mesmo as políticas regulatórias não atingem o problema na origem.

Outra característica negativa presente nas Políticas Públicas brasileiras é a valorização do que é ofertado, sem considerar as reais necessidades dos beneficiários, resultando em desperdícios e falta de credibilidade nos governos.

O que mais se tem visto no país são políticas emergenciais para tentar sanar algum problema e não para combater a sua causa, muitas vezes sendo formuladas com cunho eleitoral.

5 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO PAÍS

As comunidades estudadas na cidade de São Paulo, atendidas por meio de diferentes tipos de programas habitacionais, apresentaram uma precariedade em comum, que foi o ponto de partida da tese.

Mas antes de analisar as deficiências encontradas nesses atendimentos habitacionais, é importante compreender os últimos 30 anos da Política Habitacional do país, que serão tratados a seguir, neste capítulo. E para completar a análise, foram identificados programas de habitação social em municípios que se destacaram por meio da implantação de políticas relevantes.

Para compreender esses anos, classificados como 4º. e 5º. períodos de desenvolvimento da Política Habitacional, conforme a linha histórica apresentada no capítulo 3, item 3.5, de 1986 para cá, é preciso analisar os últimos acontecimentos da passagem da ditadura para a Nova República.

5.1 Governo Federal: os últimos 30 de Políticas Habitacionais – do pós-BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida

Os anos de abertura política, entre a anistia de 1979 e o final do regime militar, em 1985, foram marcados por grandes mobilizações pela redemocratização e por políticas sociais.²⁶

Muitas vezes citadas como décadas perdidas, pelos baixos índices de crescimento que a Economia apresentou nos anos de 1980 e 1990, e embora tenha aumentado muito a pobreza da população, também foi o período no qual a

²⁶ A igreja católica também teve um papel fundamental nesse período por meio do documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, importante marco na luta pela reforma urbana onde a função social da propriedade era defendida. Em janeiro de 1985 foi criado o **Movimento Nacional pela Reforma Urbana**. Com mais maturidade, a reivindicação que tempos atrás era apenas por moradia, passou a buscar também o direito à cidade, culminando numa articulação de participação popular e entidades, como a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. O Movimento teve uma atuação importantíssima na Assembleia Nacional Constituinte em 1988, elaborando um projeto de lei que em seguida seria incorporado na Constituição Federal.

democracia se consolidou e estabeleceu marcos legais, como a conquista dos direitos sociais, princípio básicos de cidadania, busca do atendimento universal nas Políticas de Saúde e Educação, além de uma importante Legislação Ambiental.²⁷

O período apresentou grande vitalidade social e política que lançou bases para Políticas Públicas Sociais aplicadas nos anos 2000. No âmbito da habitação, os direitos conquistados como a moradia digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e instrumentos urbanísticos impulsionaram experiências positivas.

Quadro 2 – Políticas Habitacionais a partir do final do Regime Militar e os principais acontecimentos do pós-BNH ao PMCMV.

Pop. Em milhões	Períodos de Governo	Principais Eventos	Períodos da Política Habitacional
93,1 Ditadura Militar	Castello Branco	1964 - Banco Nacional da Habitação BNH - 1964	3º Período - Aspectos Financeiros X Qualidade; - Despreocupação inserção urbana; - Homogeneidade; - Fonte de recursos - SFH;
	Costa e Silva	1967 - Sist. Financeiro da Habitação(SFH)	
	Garrastazu Médici	1969	
	Ernesto Geisel	1974	
	João Baptista Figueiredo	1979 - Anistia - Organização dos novos partidos políticos - Criação das centrais sindicais - Eleições diretas para governadores	
119,0	José Sarney	1985 - Eleições diretas p/ campanhas das eleições diretas p/ presidente - Extinção do BNH	4º Período - Redemocratização das instituições; - Constituição de 1988; - Maior participação de Estados e Municípios; - Reconhecimento da cidade real; - Ruptura de paradigmas; - Perda da experiência técnica acumulada pelo BNH; - Ausência de uma estratégia habitacional nacional; - Crise no SFH e na utilização do FGTS; - Criatividade de programas estaduais e municipais; - Aumento dos assentamentos precários;
146,8 Nova República	Fernando Collor de Mello	1990 - Constituição Federal - Eleições diretas para presidente	
	Itamar Franco	1992 - Impeachment	
	Fernando Henrique Cardoso	1994 - Consolidação da estabilidade política e econômica (1993-2002)	
169,8	Luis Inácio Lula da Silva	2003 - Estatuto das Cidades - 2001 - Ministério das Cidades - 2003 - Nova Política Nacional de Habitação - 2004 - Fundo Nacional de Hab. de Interesse Social - 2005	
190,7	Dilma Rouseff	2010	5º Período - Maior subsídio para menor renda; - Maior elevação de recursos públicos; - Falta de política fundiária e especulações; - Produção de moradias sem inserção urbana; - Desrespeito às características regionais e culturais; - Engessamento das exigências;
	Michel Temer	2015	
		2016	

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base no livro **Os Pioneiros da Habitação Social**.

Volume 1 – Cem anos de política pública no Brasil - Nabil Bonduki, 2014.

Ainda durante a crise do BNH, que antecedeu sua extinção, os governadores eleitos em 1983, em São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente Franco Montoro e Leonel Brizola, deram início a programas alternativos ao BNH.

Montoro redefiniu a empresa habitacional do Governo do estado, que passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, criando programas descentralizados em parcerias com municípios e organizações

²⁷ Ver Bonduki, 2014, p.79.

comunitárias para construções de baixo custo em sistema de mutirão com recursos do estado. Leonel Brizola encerrou as antigas práticas de remoção e iniciou programas de urbanização no Rio de Janeiro.

No fim do regime militar, havia uma expectativa de que o BNH fosse reestruturado, chegou até a ser elaborado um documento com propostas inovadoras para a Política Habitacional, que não desperdiçaria a experiência acumulada do Banco e de seus técnicos. Mas o governo Sarney extinguiu o Banco em 1986, e transferiu a gestão do Sistema Financeiro Habitacional – SFH para a Caixa Econômica Federal:

Esse período se caracterizou, por um lado, pela crise do SFH, extinção do BNH e ausência de uma política federal de habitação, e, por outro, pelo surgimento de programas alternativos, promovidos, em geral, por administrações estaduais e municipais democráticas, que colocaram em prática propostas emanadas da sociedade e que procuraram construir novos paradigmas de política urbana e habitacional (BONDUKI, 2014, p.80).

A partir daí, intervenções em menor escala tomaram a frente na ausência de diretrizes nacionais e de recursos. Projetos importantes e criativos surgiram em alguns estados e municípios que experimentaram outras formas de enfrentamento do problema habitacional. Com a democratização e aumento dos movimentos por moradia, ampliou-se a atuação do poder local.

Nos anos 1990, com a lacuna deixada pelo BNH, era o momento de testar alternativas à unidade pronta, largamente produzida no momento anterior. Assim, surgiam programas com menor custo unitário por família, como os mutirões, autogestão, habitação progressiva, urbanização e regularização fundiária, além de melhorias de habitação em áreas centrais.

Determinadas alternativas já vinham sendo discutidas desde os anos 1970, período em que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento difundiram propostas mais baratas como a autoconstrução e a urbanização de lotes.

Os dois livros que iniciam o discurso de não remoção de moradias faveladas foram:

- **Liberdade para construir** (1972), de John F. C. Turner e Robert Fichter; e
- **Habitação pelo povo** (1976), de John F. C. Turner.

John Turner teve papel importante pois, por intermédio de suas observações, disseminou-se a ideia de que era preciso intervir o mínimo possível em comunidades que já estavam consolidadas. Lançou a semente do que iria acontecer anos mais tarde. Numa época em que existia somente a remoção, ele trouxe o conceito de reurbanização²⁸.

Brás de Pina, no Rio de Janeiro, na década de 1960, foi o primeiro caso no país que questionou o tipo de Políticas Públicas para favelas, que até então eram tratadas como caso de polícia e consequente remoção. Em Brás de Pina, a resistência dos moradores tornou a questão pública, sendo discutida pela sociedade na época. O mesmo Governo que removia era o que iniciava a reurbanização, por meio da Codesco – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades do Estado da Guanabara e representou um elo entre remoções e urbanizações.

O BNH também não deixou de realizar iniciativas de programas com menor custo, influenciado pelo Banco Mundial. Lançou, no final dos anos 1970, o financiamento de lotes urbanizados denominado Profilurb e o Pró-morar (casa embrião de 25m²); porém, sem resultados significativos.

A consolidação de melhores propostas alternativas somente ocorreu anos mais tarde, no final dos anos 1980:

Com a redemocratização, eleições livres e avanço da mobilização popular, municípios e estados foram forçados a implementar, de forma criativa e com recursos próprios, ações habitacionais baseadas em novos pressupostos. Após longo período de centralização e homogeneização, características marcantes do autoritarismo, passaram a ser valorizadas a descentralização, a heterogeneidade e a diversidade, perspectivas que geraram experiências de grande interesse tanto em termos de Política Habitacional, como do ponto de vista da arquitetura e urbanismo (BONDUKI, 2014, p.89).

Um ótimo exemplo a ser destacado na produção de habitação social do país nessa época desenvolveu-se no governo municipal de Luiza Erundina (1989-1992), em São Paulo.

Sendo determinante para a Política Habitacional de Erundina uma série de fatores que ocorriam naquele momento, o principal deles foi o comprometimento dos

²⁸ Informação verbal. Palestra de Patrícia Samora, proferida na Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo – 19 maio 2014.

responsáveis pela gestão habitacional com o movimento pela reforma urbana e com o processo participativo.

Além disso, o movimento de moradia participou ativamente da formulação das propostas e um fundo próprio de recursos municipais que não necessitava de outros níveis de governo e permitia autonomia.

Obteve-se um saldo positivo sem precedentes num governo municipal. A gestão Erundina desenvolveu 250 empreendimentos atendendo cerca de 70 mil famílias e 4 milhões de metros quadrados de terrenos foram desapropriados ou disponibilizados para habitação social em todas as regiões da cidade. Também foram realizados projetos de urbanizações em 71 favelas.²⁹

Buscou-se, nessa administração, unir bons projetos arquitetônicos, custos adequados e inserção urbana. Também foi realizada uma política de desapropriação de vazios urbanos situados em áreas com infraestrutura, optando-se por empreendimentos menores para garantir melhor participação dos moradores.

Mesmo contrariando a resistência de alterações na Legislação urbanística pela Câmara Municipal, as desapropriações de glebas vazias, que ocorreram inclusive em áreas centrais, implementaram na prática a reforma urbana inovadora, mas que precisaria ser continuada nos governos seguintes.

Na gestão seguinte, do prefeito Paulo Maluf (1993-1996), a Política Habitacional sofreu outra orientação, que será tratada no capítulo específico sobre o município de São Paulo, no decorrer da tese:

A experiência paulistana não foi isolada, inserindo-se num amplo conjunto de iniciativas que adotaram novos pressupostos. Aos poucos, novos paradigmas e programas heterodoxos, que rompiam a tradição herdada do BNH, foram se consolidando. A opção de evitar a remoção dos moradores de favelas para áreas distantes tornou-se uma recomendação generalizada (ao menos no discurso) e prefeituras de diferentes matizes ideológicos adotaram programas de urbanização que objetivaram melhorias nas condições urbanas, mantendo a população no local (BONDUKI, 2014, p.95).

Outro exemplo a ser destacado nacionalmente foi o maior programa de urbanização de favelas realizado até aquele momento, denominado Favela-Bairro,

²⁹ Números retirados do Relatório de Gestão 1989-1992, Programa Habitacional de Interesse Social da Superintendência de Habitação Popular (HABI/SEHAB), São Paulo, 1992. Citados em Bonduki, 2014, p.90

nas gestões de César Maia (1993-1996) e Luiz Paulo Conde (1997-2000), no município do Rio de Janeiro.

Foram utilizados recursos do BID e do município. As inovações se deram pela qualidade dos projetos de urbanização selecionados a partir de concursos públicos que foram aplicados em dezenas de favelas com diversos tamanhos. No Favela-Bairro I e II, foram investidos no total US\$ 600 milhões, entre recursos do BID e da Prefeitura, entre 1995 e 2000.

O programa Favela-Bairro se tornou uma referência nacional e internacional, lançando o Brasil no rol de experiências positivas mundiais, gerando grande visibilidade ao Rio de Janeiro, que mais tarde foi palco de grandes eventos esportivos mundiais.

Para alcançar os objetivos da intervenção, além das medidas tradicionais de saneamento e sistema viário, foram propostos elementos característicos de grandes projetos urbanos estratégicos, como a criação de centralidades nas áreas de intervenção e propostas de criação dos centros de bairro nas favelas, os quais seriam locais de convergência, com concentração de comércio e serviços.

No início dos anos 1990, uma nova amplitude nacional na tratativa das urbanizações chega com o Programa Habitar Brasil BID – HBB (1994), no governo de Itamar Franco:

À época, a tônica da discussão nos meios governamental, não governamental e acadêmico centrava-se em questões como o direito à moradia, o reconhecimento da cidade ilegal, a urbanização e regularização da posse da terra para garantir a permanência das famílias nas áreas invadidas. Tais pautas influenciaram a construção das Políticas Públicas urbanas e habitacionais e deram visibilidade à importância da intervenção urbanística e fundiária. Este programa foi criado num ambiente de conquistas da política urbana e de grande pressão dos movimentos sociais de luta por moradia, consistiu um importante avanço na política de intervenção em assentamentos precários (ZUQUIM, 2012, p.5).

O programa HBB foi realizado pelo Governo Federal por meio de financiamento do BID, tendo a Caixa como agente financeiro. O intuito era intervir em assentamentos irregulares em áreas densamente povoadas como regiões metropolitanas, capitais e atuar por intermédio de dois subprogramas:

- Desenvolvimento Institucional de Municípios/DI;

- Urbanização de Assentamentos Subnormais/UAS.

O HBB foi importante porque realizava projetos integrados com urbanização, propiciava a regularização fundiária e executava a infraestrutura e recuperação ambiental necessárias nas áreas em questão. O programa tinha como objetivo também a mobilização popular, ou seja, a participação efetiva da comunidade na concepção e implantação desses projetos. Exigia trabalho técnico social e o município tinha de ter núcleo gestor para que pudesse acessar o programa.

Juntamente com o Programa Habitar Brasil BID, o programa Pró-moradia consolidou a urbanização de favelas como melhor opção para atendimento aos assentamentos precários no país. Os dois principais programas federais na época investiram em conjunto cerca de US\$ 2 bilhões, no período de 1995 a 1998 (SANTOS, 1999, p.23).

Embora semelhantes, os dois programas tinham fontes de recursos diferentes. O Habitar Brasil era financiado com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, concedidos a fundo perdido, e o Pró-moradia tinha recursos vindos do FGTS, que deveriam ser repostos. Essa diferença fazia com que o Pró-moradia tivesse mais exigências quanto à capacidade de pagamento dos municípios e estados:

Essa é a principal razão, apontada pelo próprio governo, para a diferença de desempenho dos dois programas. Ao contrário do Habitar-Brasil, o desempenho do Pró-Moradia ficou abaixo do esperado, e houve sobra de recursos porque grande parte dos municípios brasileiros (notadamente nas regiões mais pobres do país) não tem condições de atender às exigências financeiras para a participação no programa (SANTOS, 1999, p.26).

O Pró-moradia também tinha uma linha de crédito para produção de moradia para baixa renda, uma das poucas opções no governo FHC, mas não obteve resultados com quantidades expressivas.

Os dois programas tinham objetivos semelhantes: eram destinados à população com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Para acesso aos recursos dos programas, os Estados e municípios tinham de apresentar projetos que eram avaliados pela qualidade técnica, relação custo-benefício e compatibilidade com os programas. Cabia ao poder local executar as melhorias e a legalização dos assentamentos precários, sem exigir contrapartida da população beneficiada.

Esses programas não tinham preocupação em recuperar os recursos investidos, devido a seu caráter assistencialista. Essa característica, aliada à escassez de recursos, tornou os programas extremamente limitados, visando, preferencialmente, à melhoria das unidades existentes em detrimento à construção de unidades novas.

A partir daí, ainda nos anos 1990, os estados e municípios assumiram o protagonismo e os programas de urbanização passaram a ser objeto de Políticas Públicas. Em várias cidades brasileiras, surgiram projetos de urbanização importantes. Os municípios conseguiam acessar financiamentos multilaterais para esses programas. Há exemplos que merecem destaque.

O programa Viver Melhor, do governo de Paulo Souto, no estado da Bahia, iniciado em 1995, destacou-se pela erradicação de construções de palafitas por meio de projetos de aterramento e urbanização, que visava à qualidade de vida e à saúde associados à saneamento e habitabilidade. Englobava ações de melhoria habitacional, implantação de infraestrutura e recuperação de áreas degradadas em assentamentos precários. O programa teve início na periferia de Salvador e depois se ampliou para outros municípios.

Experiências semelhantes foram desenvolvidas em inúmeras cidades como Vitória, Belo Horizonte, Recife (com a urbanização e legalização da terra), Diadema/SP, Santo André/SP, Santos/SP e Programa Guarapiranga (SP/Banco Mundial), entre outros. Essa intensificação das urbanizações marcou um novo período na tratativa dos assentamentos precários: o reconhecimento da cidade real.

Santo André inovou com a urbanização integrada que introduziu, também, além de infraestrutura, serviços e equipamentos para melhoria geral das condições sociais e econômicas da população da área. Teve início na administração de Celso Daniel (1997-2002).

Recuperação de edifícios degradados na região central de São Paulo, também durante a administração de Luiza Erundina (1989-1992), mostraram outras tipologias do atendimento habitacional na escala do lote ou conjunto de lotes, aproveitando áreas com grande infraestrutura consolidada.

No Rio de Janeiro, o programa denominado “Novas Alternativas”, na 2ª metade da década de 1990, reabilitou edifícios encortiçados na região central da cidade:

Essas experiências pioneiras funcionaram como efeito-demonstração para o movimento de moradia, que transformou áreas centrais em foco de um forte processo de pressão sobre os governos para avançar na luta, não só pelo direito à habitação, como pelo direito à cidade. A partir de 1996, a ocupação de prédios vazios nos centros históricos passou a ser frequente, inicialmente em São Paulo e, em seguida, nas principais cidades brasileiras, como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife, colocando o tema na agenda urbana nacional (BONDUKI, 2014, p.98).

As experiências de intervenções em áreas centrais impulsionaram a criação do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, em 1999, pelo Governo Federal, que financiou diversos projetos de reciclagem em edifícios deteriorados para uso residencial, mas com resultados quantitativos pequenos.

Os mutirões por autogestão, presentes nos anos 1990, mostraram que era possível unir técnicas de racionalização de canteiros, componentes pré-fabricados no local (nas usinas de fabricação) e mesmo sendo realizadas num momento com recursos escassos, resultaram em projetos de grande qualidade e com identidade em cada empreendimento. Isso foi resultado da vontade política, do comprometimento das assessorias técnicas e do envolvimento participativo dos próprios beneficiários.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política econômica de restrição ao crédito e ao gasto público impediu uma atuação mais incisiva do governo na questão habitacional.

Não houve prioridade para a Política Habitacional nesse período, que teve o problema da falta de moradia agravado. A principal ação do Governo Federal foi a criação de programas de financiamento, como cartas de crédito com recursos do FGTS, destinadas ao beneficiário final.

Embora tenha permitido mais flexibilidade ao tomador do financiamento, que podia escolher no mercado o tipo de habitação que mais lhe convinha, acabou favorecendo o financiamento de imóveis usados, sem estimular novas produções. Ou seja, os recursos públicos foram usados para a compra de imóveis usados e não

houve aumento do estoque de habitações novas, contribuindo para aumentar ainda mais o *déficit* do país.

Mais uma vez, o rigor na análise de crédito para concessão de financiamentos deixou de fora a camada que mais necessitava de habitação, a de baixa renda, sobrando como alternativa a linha de crédito para aquisição de material de construção, reforma ou conclusão da moradia que, embora fosse uma demanda antiga reivindicada, acabou reproduzindo a autoconstrução periférica, principalmente porque não houve outras políticas articuladas a essa, como a assessoria técnica e o apoio do poder local.

No período entre 1995 e 2003, governo FHC, incluindo o 1º. ano do governo Lula, os investimentos destinados à habitação por meio de recursos do FGTS somaram 22 bilhões de reais. Desse total, apenas 36% foram destinados à produção de novas moradias, resultando em 364 mil novas unidades durante os nove anos.

Comparativamente, no auge do BNH, em 1980, por intermédio do FGTS, o Banco contratou o número de unidades equivalente num único ano. Já o financiamento de imóveis usados consumiu 42% dos recursos, mas não teve muito impacto, porque não gerou empregos e atividade econômica.

O financiamento de materiais de construção representou 9% dos recursos, embora importante apoio à população carente tenha permitido a construção de baixa qualidade em loteamentos informais e favelas.

Além do fraco desempenho do período, um acordo do Governo Federal com o FMI, em 1998, paralisou programas destinados aos estados e municípios, suspendendo financiamentos para o setor público, sobretudo no que se referia a programas de urbanização, que incluíam o Pró-moradia e o Pró-saneamento.

A Política Habitacional do governo FHC continuou privilegiando as camadas de renda média da população, como em políticas passadas, conforme demonstra Bonduki (2014, p.104), nas quais 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos e 8,47% para a baixa renda, de 0 a 3 salários mínimos.

Importante destacar que o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, e o Programa de Subsídio Habitacional (PSH), em 2001, introduziram um novo formato de financiamento habitacional que depois foi aproveitado e

reestruturado no governo Lula, com a criação de um Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) formado por recursos retornáveis do FGTS e outra fonte não retornável destinada ao subsídio da habitação para a população de baixa renda que não consegue acessar os modelos tradicionais de financiamento.

O PAR e o PSH deram início às bases do mecanismo financeiro do Programa Moradia, que deu origem à nova Política Nacional de Habitação do governo Lula.

O início da mudança do enfoque da Política Habitacional Nacional pode ser observada na formulação do Projeto Moradia, desenvolvido em 1999 e 2000, pelo Instituto da Cidadania, e utilizado como programa de governo para o Partido dos Trabalhadores, na eleição presidencial para 2002:

Tanto o Programa de Governo do PT quanto o "Projeto Moradia" do Instituto da Cidadania, elaborado por técnicos, intelectuais e lideranças sociais, afirmam a necessidade de uma "maciça concessão de subsídio" e a utilização de recursos orçamentários na erradicação do *déficit* habitacional da população abaixo da linha de pobreza. Além disso, propõem a criação de Fundos de Habitação nacionais, estaduais e municipais, que funcionem articulando diferentes fontes de recursos e uniformizando critérios de acesso à moradia, como ocorre no setor da saúde. Esses Fundos seriam geridos por conselhos, com a participação da sociedade civil, entidades de classe e movimentos organizados (ARANTES, 2009, p.3).

A partir desse momento, estava consolidado o consenso de que o problema da moradia não poderia ser resolvido apenas com a construção de casas populares; precisava ir além e permitir maior acesso à terra, intervir no mercado fundiário articulado com políticas urbanas que culminaram na criação do Estatuto da Cidade, em 2001:

Sinteticamente, o Projeto Moradia propunha aprovar o Estatuto da Cidade – o que ocorreu, em 2001, ainda no governo FHC e aplicá-lo nos municípios por meio dos planos diretores; criar uma nova estrutura institucional, com participação e controle social, articulação intergovernamental e intersetorial; e criar um novo modelo de financiamento e subsídios (BONDUKI, 2014, p.109).

O início do século XXI coincidiu com alterações significativas na Política Habitacional nacional; pode-se arriscar dizer que é o início de um novo período de enfrentamento da habitação precária no Brasil.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC de Urbanização de Assentamentos Precários (2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) são considerados reflexos desse novo quadro.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com quatro secretarias nacionais: habitação, saneamento, programas urbanos e mobilidade. Sua principal tarefa era implementar o Estatuto da Cidade e, como descrito no item 3.1.3, muitos de seus instrumentos urbanísticos precisam estar previstos no Plano Diretor Municipal para serem aplicados.

Após a exigência do Plano Diretor pelo Ministério das Cidades, cerca de 2.000 municípios o elaboraram até 2006. Apesar dos Planos, os municípios não conseguiram regulamentar a aplicação dos instrumentos urbanísticos de fato e, sendo assim, não conseguiram melhorar o acesso à terra pela população carente. Inúmeros empecilhos podem ser citados; porém, vale destacar o valor da terra e o mercado imobiliário como principais obstáculos a serem vencidos para que fosse feita uma reforma urbana verdadeira.

O Ministério das Cidades, por sua vez, encontrou dificuldades para obter recursos orçamentários até 2006, devido à política monetária do país, sendo que nesses primeiros anos de atuação, prevaleceram recursos do FGTS.

A criação de subsídios, que era uma questão primordial, não pode ser implantada no início e por isso prevaleceu a visão bancária na política de concessão de crédito.

Somente com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, pela Lei nº 11.124/05, é que a situação começou a mudar, principalmente pelo comprometimento do Governo Federal, em destinar 1 bilhão de reais por ano do Orçamento Geral da União para o FNHIS.

Para acessar os recursos do FNHIS, os estados e municípios teriam de ter uma estrutura institucional com fundo próprio, conselho e planos de habitação. Depois das dificuldades iniciais e melhorias no quadro econômico do país, pode-se dizer que havia todos os ingredientes para a Política Habitacional deslançar. Seria a viabilização do modelo financeiro que ampliaria o crédito para o subsídio habitacional de forma massiva.

Mas embora as condições financeiras estivessem indo bem, dificuldades políticas culminaram na troca do primeiro ministro empossado no Ministério das Cidades, Olívio Dutra:

A mudança representou o início do processo de fragmentação e deformação de um ministério que ainda procurava se estruturar para exercer seu papel de formulador de uma política urbana articulada para o país. Em 2007, com a substituição de todos os secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, com exceção da secretária Nacional de Habitação, esse processo trágico avançou ainda mais. O Ministério tornou-se uma federação de secretarias desarticuladas, sem um projeto global para as cidades brasileiras e, ainda contaminado por um clientelismo tradicional que desvirtuou os objetivos inovadores que tinham gerado sua criação (BONDUKI, 2014 p.113).

A partir daí, segundo Rolnik (2009, *apud* BONDUKI 2014, p.113), cresceu o pragmatismo de resultados rápidos em detrimento de um novo modelo de política urbana.

Mesmo com dificuldades institucionais no Ministério das Cidades, os recursos destinados à habitação estavam aumentando pelo quadro de crescimento da Economia e dos salários, o que acabou gerando também aumento da oferta de imóveis para a classe média.

Ainda segundo o autor (BONDUKI, 2014, p.112), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE cresceu de 2,2 bilhões de reais em 2002 para 80 bilhões de reais em 2011.

Também era necessário prever a oferta de moradia para a classe média, para não haver desvio das unidades populares para este estrato da sociedade. Ou seja, a falta de investimento em habitação para a classe média gera elevação do custo da moradia popular.

O interesse do setor da construção civil aumentou e a alta procura por terrenos vagos para construção gerou um processo especulativo com péssimo efeito para a habitação social. Diante da grande procura no mercado habitacional, várias construtoras acabaram voltando seus produtos para a classe mais baixa da população, que aumentava seu poder aquisitivo naquele cenário de crescimento econômico. Isso tudo foi determinante para o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, ao mesmo momento em que o país sentia os efeitos da crise imobiliária internacional de 2008.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado no governo Lula, em abril de 2009. A meta era a construção de um milhão de moradias, para a população com renda familiar de 0 a 10 salários mínimos, ampliando o mercado habitacional para essa faixa, que até então não conseguia adquirir moradia de modo regular e formal.

Ainda entre 2003 e 2008, os recursos totais destinados à habitação passaram de 8 bilhões de reais para mais de 42 bilhões de reais.

Nesse contexto, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com objetivo de realizar obras de infraestrutura como urbanizações de assentamentos precários.

PAC 1 – 2007 a 2010 e PAC 2 – 2010 a 2012

O Programa de Aceleração do Crescimento guarda muitas lições do Programa Habitar Brasil BID, que a partir do protagonismo municipal viabilizou diversos projetos de qualidade em área carentes em cidades brasileiras.

No contexto contínuo de aumento de recursos destinados à produção de habitação, ficava cada vez mais evidente que a produção precisava estar ligada à política urbana e fundiária.

Desse modo, num esforço de conseguir voltar aos objetivos iniciais da criação do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação elaborou, entre 2007 e 2008, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), formulado como plano estratégico com horizonte temporal até 2023:

Um dos grandes avanços do PlanHab foi reconhecer e incorporar a diversidade da rede urbana brasileira, além de incorporar as particularidades da zona rural, superando a homogeneidade com que a questão habitacional, em nível nacional, foi tratada no passado. (...) Para tratar a questão nessa amplitude e complexidade, foram definidos quatro eixos estratégicos: financiamento e subsídio; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e política urbana, fundiária e ambiental (BONDUKI, 2014, p.116).

Também foi formulado um desenho financeiro que ampliava os recursos e propunha níveis diferentes de subsídios para cada faixa de renda da população. Mesmo com boa premissa financeira, os técnicos identificaram que havia outros pontos que precisavam ser fortalecidos para que a nova proposta pudesse ser implementada de forma massiva: a baixa capacidade técnica dos quadros institucionais das prefeituras, estados e agente financeiro, a baixa produtividade do

setor da construção civil, mão de obra não qualificada, baixa qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos, e por último, e talvez o maior dos problemas: o custo da terra urbana regularizada para a habitação social.

Para todos os pontos acima listados, foram propostas ações abrangentes, que objetivavam articular a gestão municipal, o processo de produção e o financiamento da habitação para atuação de forma massiva.

Essa foi uma tentativa de recuperar os objetivos iniciais da criação do Ministério das Cidades, mas o plano acabou, em sua grande parte, ficando apenas no papel. Com a crise no setor imobiliário dos Estados Unidos, em 2008, o Governo Federal decidiu priorizar os investimentos no setor habitacional para a faixa de renda média da população. Essa mudança de direção, com apoio do Ministério da Fazenda e de entidades empresariais, foi inicialmente pensada como medida anticíclica para evitar a recessão e o aumento do desemprego, que era a ameaça da crise.

Em seguida, o PMCMV tornou-se um programa com conteúdo mais social e foram incorporadas algumas das ações para financiamento previstas no PlanHab, criando o maior programa habitacional desde o BNH, com meta de construção de 1 milhão de moradias em 2 anos.

Assim, o programa foi anunciado como uma política anticíclica com objetivos sociais que, em última instância, justificavam-no e pareciam desobrigar seus propositores de demonstrar seu impacto nas cadeias produtivas. O emergencial e o quantitativo não poderiam ser razões absolutas, deveriam ser condicionados por determinações mais substantivas, de modo a prevalecer critérios urbanos, sociais e ambientais mais adequados para se avaliar e implementar uma Política Habitacional (ARANTES & FIX, 2009).

Outras importantes ações previstas no PlanHab ficaram de fora, como a melhoria da inserção urbana e, da mesma forma que na época do BNH, priorizou-se a produção de unidades prontas favorecendo o setor da construção civil e deixando de fora outras modalidades de atendimento habitacional:

Além dos financiamentos e subsídios a unidades prontas, o plano havia previsto um leque de programas habitacionais a custos unitários mais reduzidos e podiam dialogar melhor com o processo popular de produção da moradia, (como lotes urbanizados complementados com o financiamento de material de construção e assistência técnica), com potencial de atender

um número maior de famílias a um custo unitário mais baixo, alternativa muito apropriada para municípios médios e pequenos. Bonduki (2014, p.119).

Mas o que não poderia ter sido repetido como em outras políticas habitacionais passadas era o subsídio exagerado para a camada de renda que poderia pagar mais, além da ampliação de tetos de financiamento referentes ao FGTS para a faixa de renda média que poderia ser atendida pelo SBPE.

O programa Minha Casa Minha Vida não articulou uma política fundiária. Ademais, elevou a procura por terrenos aptos para a construção de moradias, o que causou, conforme já dito anteriormente, aumento especulativo dos preços, inviabilizando, justamente, a faixa mais necessitada.

O PlanHab havia previsto subsídios maiores para terrenos em áreas centrais consolidadas, mas o PMCMV apenas estipulou um teto por região e acabou estimulando a procura por terrenos periféricos, repetindo a lógica antiga dos programas habitacionais.

Bonduki (2014, p.120) considera que o único avanço no âmbito urbano e fundiário presente no PMCMV nos dois últimos anos do governo Lula foi a inclusão de uma seção específica sobre regularização fundiária de favelas na Lei nº 6.766/79, mas que poderia ser incluído em outros mecanismos no programa que fazia parte do PlanHab:

MINHA CASA MINHA VIDA

Dois milhões de casas para os brasileiros

O Minha Casa Minha Vida é um programa do governo federal que tem transformado o sonho da casa própria em realidade para muitas famílias brasileiras. Em geral, o Programa acontece em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos.

Na primeira fase, foram contratadas mais de 1 milhão de moradias. Após esse sucesso, o Programa Minha Casa Minha Vida pretende construir na segunda fase, 2 milhões de casas e apartamentos até 2014 (<http://www.HABISP.inf.br/programa/minha_casa_minha_vida>. Acesso em: 9 nov.2014).

Na primeira fase do PMCMV, entre 2009 e 2010, o programa contratou 1.005.128 unidades habitacionais, das quais, até 31/12/2010, tinham sido entregues 237.824 e as demais estavam sendo construídas.

Até o final de 2011, haviam sido entregues no total 719.000 unidades.

Quadro 3 Unidades Contratadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida 1 e 2
Brasil (2009-2012).

	PMCMV 1			PMCMV 2			Total		
	Contratado	Meta	% da meta	Contratado	Meta	% da meta	Contratado	Meta	% da meta
Faixa 1	571.321	400.000	143%	495.351	1.600.000	31%	978.092	2 milhões	49%
Faixa 2	284.772	400.000	71%	642.267	600.000	107%	927.039	1 milhão	93%
Faixa 3	149.035	200.000	75%	136.960	200.000	68%	283.583	400.000	71%
	1.005.128	1.000.000	100%	1.274.578	2.400.000	53%	2.188.714	3,4 milhões	64%

Fonte: Rodrigues (2013, *apud* BONDUKI, 2014, p.122).

Nota-se pelos números divulgados que a classe de renda mais baixa (de 0 a 3 salários mínimos) foi a que menos teve acesso ao programa. Além disso, sonegações das informações de renda também podem ter gerado a destinação incorreta de unidades para famílias que poderiam pagar mais.

O modelo de provisão habitacional foi montado para que 97% de recursos da União e do FGTS fossem destinados à produção direta por construtoras privadas e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais. Ou seja, acabou priorizando o setor privado da construção civil, em detrimento de outros formatos de produção da moradia. O programa também não contemplou a promoção estatal que continuou com as linhas de crédito existentes.

Porém, a promoção estatal para a construção de moradias, mostrou-se ineficiente historicamente, pois a função do Estado é legislar, planejar e fiscalizar o investimento dos recursos.

Na ausência de mecanismos de controle do dinheiro repassado às entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais que na prática dependem de uma construtora, o processo como um todo acabou ficando mais oneroso, dificultando o avanço dessa modalidade de produção de moradia.

A distribuição do atendimento previsto revelou o enorme poder do setor imobiliário em dirigir recursos para a faixa que mais lhe interessa, ou seja, a faixa de renda familiar de 3 a 10 salários mínimos. E a faixa das famílias mais necessitada, a de 0 a 3 salários mínimos, que representa 82,5% do *déficit*, recebeu apenas 49% das unidades.

O programa carrega no próprio nome a casa própria como sonho a ser perseguido, perpetuando a ideologia que desde o regime militar acalma os ânimos da massa de excluídos:

Amplamente difundida durante o regime militar, para compensar a perda de direitos políticos e o arrocho salarial, também pode promover um contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema. A casa própria é vista como sobrevivência familiar, já que não se encontra sistemas de proteção social e emprego pleno (ARANTES & FIX, 2009, p.05).

O subsídio é alto para a faixa de zero a 3 salários mínimos, mas não se trata de uma transferência direta, passa-se pelas construtoras e proprietários de terra, ou seja, o subsídio acabou sendo dirigido ao setor imobiliário, tendo como justificativa a “chancela social”. Não houve a desmercantilização da habitação; ela acabou sendo apresentada para a população com as regras do mercado financeiro.

De acordo com críticos do PMCMV, também não houve preocupação com a qualidade arquitetônica do produto habitacional e seu impacto ambiental, segundo Arantes & Fix (2009), a não ser a que é posta pelo próprio capital da construção e suas insignificantes certificações de qualidade, que garantem sua viabilidade como mercadoria.

Mas na experiência prática de elaboração de projetos habitacionais de interesse social, prefeituras ou órgãos gestores como CDHU, COHABs e a própria CEF exigem que os projetos contemplem a inclusão de itens como: acesso ao transporte público, tratamento de esgotos, drenagem urbana, plantio de árvores e presença de equipamentos públicos.

Mais uma vez, os críticos dizem que os projetos não foram formulados a partir do Poder Público ou da demanda organizada, favorecendo uma gestão democrática de cidade; foram estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes.

Os municípios não tiveram papel ativo no processo, a não ser a exigência de que se cumprisse a Legislação local. A Legislação de inclusão da participação popular na gestão pública é recente e ainda precisa ser amadurecida conforme discutido mais adiante.

O modelo de provisão mercantil e sem uma reforma urbana irá sempre procurar maiores lucros por meio de operações especulativas, de forma que não se priorize a função social da propriedade.

A primeira fase do PMCMV previu apenas R\$ 500 milhões para a Habitação Rural, menos de 2% do total de subsídios do programa e teto de R\$ 10,6 mil por unidade habitacional, o que é claramente inviável para uma construção digna. Além de corresponder apenas a 2,5% do *déficit* rural, de 1,75 milhões de unidades.

A disparidade entre os recursos para a habitação rural e a habitação urbana, exprime uma incoerência da Política Habitacional com a de desenvolvimento regional no país que não foi equalizada.

A Região Nordeste teve 10,3% do *déficit* suprido na faixa de 0 a 3 salários mínimos, enquanto no Sudeste foi de apenas 6,1%, demonstrando que é mais difícil intervir em regiões metropolitanas, onde a terra custa mais.

Bonduki (2014, p.122) acredita que seria necessária uma política urbana fundiária mais sofisticada nessas regiões e isso é causado pela ausência de estratégia do programa para esses casos.

O programa acabou reforçando a mercantilização da habitação ao passar para a construção privada uma fatia de mercado que os interessa muito: de 3 a 10 salários mínimos. O governo priorizou os impactos diretos na Economia, a geração de empregos e os ganhos políticos imediatos mais do que os frutos futuros que viriam com os projetos urbanos.

Alguns resultados foram perversos, com a expansão do crédito imobiliário no Mercado, causou a valorização dos imóveis que, por sua vez, impactou os aluguéis, excluindo nessa ponta aqueles que têm menos renda.

Não se pode dizer que tudo isso foi causado pelo desvio dos objetivos iniciais do Ministério das Cidades, por trocas da sua direção entre partidos políticos por

acertos para garantir a governabilidade. Um projeto de uma política pública séria não poderia ficar sujeito a trocas de gestões.

Enfim, o PMCMV não foi formulado a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, ou seja, o pacote alçou a habitação a um problema “nacional”, mas o definiu segundo critérios do capital e da máquina política eleitoral. Embora haja muitas críticas ao programa, é necessário destacar sua importância quantitativa, que superou historicamente a produção de habitação já realizada no país.

5.2 Governos municipais de interesse para a Tese

5.2.1 São Paulo

Desde que o município de São Paulo começou a tratar o problema da habitação precária de forma mais atuante, no final dos anos de 1970, pode-se perceber constante alternância de diretrizes a cada mudança de administração municipal. Essas alterações, além de estarem sujeitas à tônica ideológica de cada partido, sofreram com os diversos percalços das fontes de recursos necessárias para a atuação massiva do problema.

Em uma economia frágil e em desenvolvimento como a brasileira, o aporte de recursos é de fundamental importância para que as camadas mais pobres tenham acesso a subsídios que garantam a implantação completa de programas sociais.

Essa constante mudança dos rumos da Política Habitacional municipal esteve fortemente vinculada ao setor imobiliário, que sempre influenciou o direcionamento dos investimentos segundo seus interesses econômicos. Mesmo que tenha havido avanços no atendimento habitacional ao longo do tempo, as intervenções foram desarticuladas e executadas de modo pontual no município, não garantindo os direitos à moradia e à cidade de fato. Embora tenham ocorrido mudanças nas leis, favoreceu a perpetuação da precariedade.

Os primeiros registros de favelas em São Paulo surgiram nos anos de 1940 e, até os anos de 1970, as principais ações do Poder Público eram voltadas à sua erradicação. Somente no final dessa década é que começou uma nova postura de enfrentamento do problema, que havia crescido de forma exponencial na cidade.

Estima-se que, em 1957, a população favelada de São Paulo era de aproximadamente 50.000 pessoas, em 1973/74 aumentou para 71.840 pessoas e, em 1980, chegou a 335.344 pessoas (TASCHNER, 2001).

Na gestão de Olavo Setúbal (1975-1979), a prefeitura comprou alguns terrenos particulares ocupados por favelas para conter despejos e iniciou algumas melhorias que até então não podiam ser executadas em terrenos de terceiros.

Na gestão seguinte, Reinaldo de Barros (1979-1982) firmou convênios com concessionárias estaduais de água e luz para expansão desses serviços nos assentamentos precários.

No final dos anos de 1970, já existiam alguns programas de melhoria das condições de vida da população favelada como o Pró-luz e o Pró-água, executados pelas concessionárias estaduais.

Esses programas tiveram como objetivo prover os terrenos clandestinos de infraestrutura básica, sendo possível perceber um salto qualitativo na política de atendimento municipal que sinalizaram que as urbanizações poderiam ser uma nova forma de intervenção em favelas:

Os convênios entre a Prefeitura e as concessionárias de serviços – Eletropaulo e Sabesp – geraram resultados impressionantes. Em poucos anos, entre 1979 e 1981, foram atendidas 600 favelas, com cerca de 58 mil barracos, por meio do programa Pró-luz. O Pró-água, por sua vez, levou água encanada a 307 favelas e atendeu a cerca de 11 mil barracos (ROSSETTO, 2003, p.33).

O prefeito Mário Covas (1983-1986) propôs uma política de urbanização e regularização fundiária para as favelas e foi criado o Plano Habitacional do Município de São Paulo (1984), para ser executado em conjunto com a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), com a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) e com as associações de bairros.

As ações de urbanização consistiam em organização do território com melhoramentos na circulação, implantação de equipamentos de infraestrutura urbana e implantação de serviços urbanos.

Porém, o pouco tempo de duração da gestão municipal de quatro anos não foi suficiente para consolidar essa política, que rapidamente teve a tônica de atuação substituída no governo seguinte, do prefeito Jânio Quadros (1986-1988): “As

prioridades mudam, as ações em favelas e loteamentos irregulares ficam estagnadas e as ações de remoção, especialmente das favelas localizadas em áreas nobres, são retomadas” (ZUQUIM, 2012, p.7).

Nessa gestão, o direcionamento da Política Habitacional municipal eram as remoções: as famílias eram retiradas e encaminhadas ou para as vilas de habitação provisória ou para conjuntos habitacionais localizados em terrenos distantes, na periferia.

A Lei de Operações Interligadas, criada em 1986, permitia a venda de direitos de construção a empresários imobiliários, além do estabelecido no zoneamento, mediante contrapartida de execução de novas moradias de interesse social. Porém, essa Lei representou o claro interesse do mercado imobiliário e do setor privado, que passaram a se utilizar de terrenos nobres da cidade em detrimento do desfavelamento do local.

Cabe destacar que o início das políticas de urbanização de favelas coincidiu com a alteração construtiva dos barracos de madeira para alvenaria, sinalizando maior segurança na permanência da população nos terrenos ocupados: “Em 1987, 50,5% das casas nas favelas eram de alvenaria e, em 1993, esse número atinge 74,2%” (ZUQUIM & D’OTTAVIANO, 2014, p.221).

Em 20 anos, as condições físicas das moradias em favelas melhoraram e não eram mais lugares tão precários e com péssimas condições de vida como nos anos 1970 e, assim, passaram a oferecer uma alternativa viável de moradia à população de baixa renda, que não podia pagar aluguel. No geral, houve melhorias nos materiais construtivos, como tipo de cobertura, tipo de piso e presença de sanitários (PASTERNAK, 2014).

A gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) foi marcada pela inversão das prioridades nos investimentos públicos, que foram direcionados, principalmente, para a periferia: “Tinha como diretriz a consolidação física e jurídica das favelas, com o menor número possível de remoções ou de remanejamento dos barracos” (ZUQUIM & D’OTTAVIANO, 2014, p.221). A principal marca da administração de Erundina foi o enfrentamento da questão habitacional articulada com a participação popular.

As ações de urbanização em favelas dividiam-se em mutirões assistidos ou por meio de empreiteiras, combinados com ações de prevenção de riscos, melhorias urbanísticas e regularização fundiária. Existia, também, o programa de construção de novas unidades, que seguia o processo: aquisição de terrenos, construção por mutirão ou por empreiteiras. Por último, havia o programa de intervenções em cortiços. Esses programas eram compostos por recursos de várias fontes, como os das operações interligadas (ROSSETTO, 2003).

O dinheiro arrecadado por intermédio das operações interligadas, que era utilizado na política de desfavelamento e remoções da população de áreas centrais para conjuntos na periferia, da gestão anterior, foi remodelado e passou a ser utilizada a verticalização na própria favela, em áreas bem localizadas na cidade.

Os recursos municipais também eram destinados a convênios com associação de moradores para construção em regime de mutirões (ROSSETTO, 2003, p.48).

O programa de mutirão com autogestão na administração Erundina construiu 11.000 unidades habitacionais a um custo de US\$8.000 a 12.000 a unidade habitacional (não incluso o custo do terreno). A fonte dos recursos foi o Tesouro Municipal e recursos das operações interligadas (MOREIRA, 2000, p.5).

Outro destaque do governo Erundina é que foi incorporada a criação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, em todas as favelas localizadas em terrenos municipais de São Paulo.

A queda de renda das famílias assalariadas que passaram a ter dificuldades com aluguéis e a melhoria das condições de vida nas favelas por meio do investimento em infraestrutura fez com que, entre 1987-1993, a população favelada crescesse 49,9%.

Nas gestões seguintes de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), a política de mutirões é interrompida e é implantado um programa de verticalização por intermédio da COHAB, denominado PROVER ou Projeto Cingapura. As ações eram pontuais em locais de grande visibilidade e principalmente no quadrante sudoeste da cidade, em bairros de grande valorização imobiliária.

As gestões Maluf e Pitta rejeitaram a participação popular e a autogestão, contratando empreiteiras para construção de novas unidades habitacionais.

O programa Cingapura construiu 9.000 unidades habitacionais, ao custo de US\$ 18.000 a unidade habitacional (não incluso o custo do terreno). As fontes de recursos eram o Tesouro Municipal, a Caixa Econômica Federal e o BID (MOREIRA, 2000, p.6).

Na administração de Celso Pitta, outro programa a ser destacado foi o Guarapiranga, que gerou o incremento de cerca de 22.000 unidades habitacionais no município de São Paulo. O objetivo era recuperar a qualidade da água da Bacia do Guarapiranga, responsável pelo abastecimento da região sul da cidade e melhorar as condições de moradia dos habitantes da área.

As principais ações foram a urbanização de favelas e a adequação de infraestrutura para a despoluição dos córregos e rios que alimentam a Represa Guarapiranga, obras de ampliação da rede de esgoto, coleta de lixo, recuperação das margens da represa, pavimentação e adequação do sistema viário.

O Programa Guarapiranga teve o custo de US\$ 4.500 a unidade reurbanizada e US\$ 20.000 a unidade nova (não incluso o custo do terreno). Realizado em conjunto com o Governo do estado e a Prefeitura, as fontes de recursos eram o Tesouro Municipal e o BIRD. Também foi executado por empreiteiras (MOREIRA, 2000, p.7).

De 2001 a 2004, a prefeita Marta Suplicy retoma programas de regularização que foram paralisados nas duas gestões anteriores. Lança o Programa Bairro Legal, no qual arquitetos da prefeitura faziam os projetos de reurbanização. As intervenções tinham cerca de 30% de remoções. Na sua gestão, foram destinadas 24.000 famílias para o aluguel social, representando cerca de 200.000 pessoas.

Quando Marta Suplicy entrou na Prefeitura de São Paulo, ainda não existiam contratos com o BID, o que permitiu readequação de programas anteriores, o Bairro Legal foi criado para substituir o Prover (Cingapura).

O Programa Bairro Legal teve cooperação técnica do organismo internacional Aliança de Cidades, e suas principais características eram as ações conjuntas de urbanização e regularização fundiária articuladas com ações de desenvolvimento urbano e social, como geração de renda e emprego:

Paralelamente, o Programa de Provisão de Habitação Social (Prover), herdado das gestões anteriores, fica mantido em novas bases para o reassentamento das famílias atingidas pelas obras de urbanização ou

assentadas em áreas de risco urbano ambiental. E, de forma inédita, a questão do risco urbano ambiental é introduzida nos programas de urbanização de forma articulada às demais políticas setoriais, especialmente à Habitação Social. Foram retomados os programas de mutirões autogeridos e de regularização de loteamentos no âmbito dos programas “Lote Legal” e “Bem Legal”, da gestão Erundina. Neste período, são retomados os programas de regularização de assentamentos precários e de provisão habitacional, agora articulando a Política Habitacional com as de desenvolvimento urbano e social (ZUQUIM, 2012, p.8).

Destaca-se, ainda nessa administração, a elaboração do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (2002-2012), com previsão de instrumentos urbanísticos para a atuação em assentamentos precários, como, por exemplo, a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que são áreas priorizadas para a urbanização, regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP, com provisão de equipamentos sociais culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local (ZUQUIM, 2012).

A regularização fundiária pode ocorrer em áreas públicas, nas quais é feita a desafetação do terreno em seguida à cessão aos ocupantes, ou em áreas privadas, nas quais é feita a indenização ao proprietário do terreno, pode ser aplicada a usucapião e a usucapião especial urbana. Em ambas as modalidades, terrenos públicos ou privados ocupados, há financiamento para a população atendida, para a aquisição de novas unidades.

Foram realizadas urbanizações em 13 grandes áreas altamente densas (Heliópolis, Vila Nilo e Paraisópolis) e regularização de 160 áreas. Todas as obras terminaram na gestão Serra/Kassab (FERREIRA & LEITÃO, 2012).

Esse legado da administração de Marta Suplicy foi aproveitado para a elaboração do Plano Municipal de Habitação, que já contava com recursos do PAC, e foi elaborado com participação da população na gestão seguinte.

Os prefeitos José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2007-2012) lançaram o Plano Municipal de Habitação de São Paulo, para o período de 2009 a 2024.

O plano que começou a ser desenvolvido em 2005 e passou por debates públicos a partir de 2007, por meio do Conselho Municipal de Habitação, respondeu à Lei Federal 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de acordo com o qual municípios e estados têm de aderir

ao Sistema para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social e têm de instituir fundos locais de habitação e, assim, manter um alinhamento das 3 esferas de Governo para atuar no problema.

O Plano apresentado estava em consonância com as metas do Milênio da ONU, destacando-se a Meta 7, na qual a Política Habitacional da cidade tem de garantir a implantação de saneamento e a garantia de segurança na posse de todos os assentamentos precários e informais (HERLING, 2012, p.17).

Reforça o discurso mais recente da Secretaria da Habitação de São Paulo, que diz que apenas ações de produção habitacional não são suficientes, são necessárias também políticas de desenvolvimento social, geração de emprego e renda, monitoramento e prevenção de áreas de risco, implantação de parques e áreas verdes, entre outros.

Instituiu que as políticas do Plano de Saneamento Básico – PSB e do Plano Municipal de Habitação – PMH deviam estar alinhadas para a racionalização de investimentos e, sobretudo, que o conhecimento territorial, por meio das sub-bacias hidrográficas, possibilitou a elaboração dos Planos de Ação Regional (PAR) e a definição dos Perímetros de Ação Integrada (PAI), obedecendo a critérios mais claros e transparentes.

Pelo menos em seu discurso, a Secretaria de Habitação mostrou preocupação em vencer estigmas sociais decorrentes da implantação de grandes conjuntos com soluções padronizadas, implantadas em larga escala no passado. Outro ponto de destaque no discurso é de não haver apenas produção de habitações para suprir o *déficit*, mas também de políticas de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Não ficou claro no Plano como seriam as diretrizes para fortalecer a relação com os demais municípios da região metropolitana para ações integradas. Também não ficou claro como seriam mantidos o uso misto nos empreendimentos de modo a mesclar atividades habitacionais, comerciais e serviços, vez que toda a Política Habitacional está sob as leis de financiamento da CEF. E como aconteceu na gestão seguinte, de Fernando Haddad, todo o atendimento habitacional de baixa renda no município teve de se adequar às diretrizes do programa federal Minha Casa Minha Vida.

Cabe ressaltar a importância de diagnósticos precisos para a elaboração de políticas habitacionais, conforme descrito no capítulo 4. Pode-se dizer que o Plano Municipal de Habitação de São Paulo destacou-se na elaboração de um diagnóstico amplo da situação da habitação precária na cidade, realizado em 2009, (ano da elaboração do Plano).

O diagnóstico levou em consideração quatro aspectos da questão:

- A demanda por diferentes tipos de atendimento habitacional;
- Recursos disponíveis e necessários;
- Oferta pública de atendimento habitacional com a quantificação da produção de novas moradias; e
- Atendimento às famílias, promovido pelo Poder Público na última década.

Para alinhar a metodologia de cálculo da demanda, a Sehab contou com técnicos das três esferas de governo, por meio da Fundação João Pinheiro, Fundação Seade e do próprio sistema de informações municipais HABISP.

Dessa forma, foi possível definir o conjunto de componentes das necessidades habitacionais sobre as condições de moradias atuais, que foram classificadas em três tipos de demanda:

- Inadequação habitacional;
- *Déficit* habitacional;
- Necessidade de apoio à família.

A inadequação habitacional pode ser de natureza fundiária, urbanística e de edificação.

O *déficit* habitacional pode ser por substituição ou por incremento. Para substituição de moradias em condições ruins, serão necessários 133 mil novos domicílios e o *déficit* por incremento é de 93.732. A soma dos dois tipos totaliza cerca de 227.000 domicílios (PMH-SP, 2012).

O 3º. Grupo de necessidades habitacionais, o apoio à família, são aquelas famílias ou pessoas que não têm condições de arcar com despesas de moradias, além de 13 mil pessoas em situação de rua.

O PMH também explica um pouco sobre os índices de priorização de atendimento aos assentamentos precários presentes no sistema HABISP, que considera a existência de redes de infraestrutura, áreas de risco, graus de vulnerabilidade social e indicadores de Saúde.

Outro dado interessante no levantamento da SEHAB-SP é que quase a totalidade dos domicílios (97,5%) é de material apropriado, ou seja, alvenaria, assim distribuído:

- 95,0% - Favelas;
- 98,02% - Áreas de mananciais;
- 99,4% - Núcleos urbanizados; e
- 99,3% - Loteamentos irregulares.

As condições socioeconômicas são bastante uniformes para o conjunto dos assentamentos, com ligeira melhora para os moradores de loteamentos irregulares em relação aos moradores de favelas e núcleos urbanizados e que independem da localização dos três tipos de assentamentos no município.

Nas três formas pesquisadas (loteamentos irregulares, favelas e núcleos urbanizados), comprova-se a consolidação urbanística dos assentamentos na paisagem da cidade. Em todos eles, o tempo de permanência é superior a dez anos, ou seja, os assentamentos não são locais de residência transitória.

O processo de construção do PMH resultou, em 2011, na elaboração do concurso público denominado Renova SP, realizado em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que buscou selecionar as melhores propostas para 22 perímetros de Ação Integrada (PAI), divididos a partir de sub-bacias hidrográficas, resultando em dezessete escritórios contratados.

Durante a gestão Kassab, as diretrizes da Secretaria de Habitação eram abrangentes, o concurso tinha a premissa de não fazer só conjunto habitacional; havia a preocupação em incorporar os assentamentos à cidade. Propor diversidade tipológica, promover usos urbanos, adotar unidades comerciais, instalar áreas de lazer para uso de todo o bairro, macrodrenagem, pavimentação etc.

Houve um momento crítico na troca de gestão: a prefeitura paralisou as contratações do Renova SP por 6 meses e quando as atividades foram retomadas,

tiveram de se encaixar nos moldes do programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal.³⁰

O Programa de Ações Integradas (PAI) envolvia várias secretarias, mas na mudança de administração para Fernando Haddad (2013-2016), a Prefeitura estipulou diferentes diretrizes com política de provisionamento habitacional. Localização de terrenos para provisão habitacional, desassociados do Plano Urbanístico.

Na gestão Haddad, segundo dados da SEHAB (agosto/2016), concluíram-se, em três anos e meio, 10.114 unidades habitacionais, além de haver mais 22.848 moradias que estão com obras em andamento. Também há 12.692 unidades aprovadas e licenciadas que aguardam a liberação de recursos do programa federal Minha Casa Minha Vida para início das obras.

Até o encerramento da pesquisa, não havia informações atualizadas divulgadas no *site* da SEHAB-SP sobre as unidades concluídas nos quatro tipos de programas existentes: construção de novas unidades, urbanização de favelas, regularização fundiária e programa mananciais.

5.2.1.1 O SISTEMA HABISP

O Sistema HABISP, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, é uma base de dados com informações sobre todos os assentamentos precários da cidade. Há alguns anos, era comum, na Sehab, como em outras Secretarias, dados antigos e desatualizados sobre a cidade; por isso o programa teve início com uma atualização das informações sobre habitação precária no município.

O primeiro passo foi reunir todo o material disponível: mapas, levantamentos aerofotogramétricos e informações que os funcionários possuíam em anos de trabalho. Também foram feitas atualizações com equipes de campo, que compilaram dados em vistorias.

Os técnicos da Secretaria contaram com a assessoria da Aliança de Cidades (Cities Alliance) que, em parceria desde 2003, auxiliou a montagem do Sistema de

³⁰ Informação verbal. Palestra do Arquiteto Luis Mauro Freire. 26 maio 2014. Disciplina AUP 5901. Pós-graduação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP).

Informações. O Aliança de Cidades atua em várias cidades pelo mundo, prestando assessoria técnica para a implantação de políticas habitacionais.

O principal objetivo do sistema HABISP é servir de base para os diversos programas habitacionais da cidade. Além da função de mapa digital, com os assentamentos georreferenciados, também classifica as áreas, por meio de regras embutidas, por prioridade, para a intervenção de acordo, com alguns critérios.

Esse modelo de priorização de atendimento, segundo a Sehab, propicia um planejamento estratégico e de longo prazo. Eis o que será analisado aqui, ao longo das informações pesquisadas sobre esse Sistema.

Com relação ao geoprocessamento ou SIG (Sistema de Informações Geográficas), é fato que urbanistas há muito tempo utilizam mapas e bancos de dados para planejamento de cidades, mas desde a década de 1990, com a popularização dos *softwares*, está cada vez mais fácil ter acesso a tecnologias que eram caras e complicadas; porém, poucos municípios brasileiros utilizam as geotecnologias para realmente fazer análise espacial e, a partir daí, elaborar políticas para gestão do território, a grande maioria as utiliza apenas para gerar mapas coloridos.

É imprescindível que os governos tenham informações precisas sobre suas cidades. Nesse ponto, o sistema HABISP possibilita levantamento minucioso sobre a habitação de interesse popular de São Paulo. Ele concentra informações sobre condições urbanísticas, ambientais e socioeconômicas de cada assentamento, mas, como todo *software*, deve ser alimentado com dados que se modificam a cada dia. Talvez seja esse o primeiro problema: como manter o sistema atualizado e seguro, dado à dinâmica de uma grande cidade?

A classificação dos assentamentos em prioridade de intervenção

O Sistema permite uma classificação dos assentamentos precários em prioridade de atendimento por meio de regras embutidas em sua programação.

A seguir serão descritos os critérios utilizados pela existência dos seguintes indicadores:

- Grau de infraestrutura implantada;

- Áreas de risco;
- Índice de vulnerabilidade social e
- Saúde.

Esses indicadores dão a nota ou o grau de precariedade do assentamento que o torna mais ou menos prioritário e resultam na última fase/etapa, conforme descrito a seguir.

As fases de implantação do Sistema HABISP são divididas em 4 etapas:

- 1ª - Caracterização: divide os assentamentos precários em urbanizáveis ou não urbanizáveis;
- 2ª - Classificação: define em que estágio se encontra;
- 3ª - Elegibilidade: orienta o tipo de intervenção necessária para cada área;
- 4ª - Priorização: prioriza a atuação nas áreas que se enquadram nos critérios de elegibilidade.

Na primeira fase, de **caracterização**, são analisadas: condições jurídicas, infraestrutura existente, organização comunitária, programas e projetos existentes e condições impróprias à ocupação (ocupação em alças de acesso, sob pontes ou viadutos, em aterro sanitário, embaixo de redes de alta tensão, sobre oleodutos, gasodutos, áreas contaminadas, sobre áreas não edificantes e ou leito de cursos d'água etc.). E assim, cada ocupação é definida como assentamento urbanizável ou não urbanizável. Podendo ser total ou parcial, note-se que uma área pode ter parte que vai sofrer intervenções e outra parte remoções.

Na segunda fase, de **classificação**, as favelas, loteamentos irregulares e cortiços podem apresentar 5 resultados:

- Áreas com situação de precariedade elevada, que demandam a remoção da população moradora;
- Áreas com situações de precariedade que não inviabilizam o processo de consolidação da ocupação por meio da urbanização;
- Áreas cujas obras e procedimentos para regularização estão em andamento;
- Áreas com toda a cobertura de infraestrutura que não demandam obras;
- Áreas integradas à cidade.

Na terceira fase, **elegibilidade**, de acordo com a classificação anterior, as áreas são destinadas aos programas de: remoção, urbanização, regularização fundiária e, no caso de áreas já integradas à cidade, são incluídas aos serviços públicos da cidade e monitoramento dos serviços e benefícios concedidos.

A quarta e última fase, **de priorização**, talvez a fase mais complexa, porque é dada uma “nota” de prioridade, baseada não só em dados palpáveis ou físicos do território, mas em dados socioeconômicos, é composta por 4 indicadores, com os seguintes critérios de avaliação:

- **Áreas de risco:** são avaliados os riscos geológicos, como risco de solapamento e escorregamento do terreno, definidos por meio de grau de probabilidade: baixo, médio, alto e muito alto. Assim, definem a porcentagem da favela que está em cada grau de risco;

- **Grau de infraestrutura implantada:**

- % de cobertura da rede de abastecimento de água;
- % de cobertura da rede de esgotamento sanitário;
- % de construções com ligação domiciliar de água;
- % de construções com ligação domiciliar de esgoto;
- % da rede elétrica domiciliar;
- % da rede de iluminação pública;
- % de drenagem pluvial;
- % de vias pavimentadas;
- % de coleta de lixo.

É atribuído um peso, que é o **indicador de infraestrutura**. Nesse indicador e no indicador de áreas de risco, são variáveis (do território) mensuráveis e de fácil visualização no *software* SIG (Sistema de Informações Geográficas). Também são dados integrados com as concessionárias de serviços públicos, que podem ser compartilhados;

- **Índice de vulnerabilidade social** são critérios baseados no índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) que utiliza dados do IBGE em sua composição. São utilizadas as seguintes informações:

- Anos médios de estudo do responsável pelo domicílio;
- % de responsáveis pelo domicílio com Ensino Fundamental completo;

- % de responsáveis com renda até 3 salários mínimos;
- Rendimento nominal médio do responsável pelo domicílio;
- % de responsáveis pelo domicílio alfabetizados;
- Idade média do responsável pelo domicílio;
- % de responsáveis com idade até 29 anos;
- % de pessoas com até 4 anos no total de residentes.

Classificam o assentamento em: nenhuma vulnerabilidade; vulnerabilidade muito baixa, baixa, média, alta e muito alta.

Esse índice, também utilizado pelo Governo Estadual, talvez não seja suficiente para definir o quanto uma família é vulnerável socialmente, pois poderiam incluir mais informações, como, por exemplo: dados sobre empregos formais e informais, presença de indivíduos em idade escolar, renda, bens de consumo duráveis etc. Outro ponto importante é a condição de emprego das mulheres, que também influencia a vulnerabilidade. Por exemplo: quantas mães são chefes de família e precisam trabalhar sem ter com quem deixar os filhos.

Outra informação que seria importante é o levantamento de ocorrências policiais na área, pois o fator violência é também um índice de vulnerabilidade social que, dimensionado, poderia auxiliar as Políticas Públicas de Segurança.

Mesmo não sendo uma variável espacial, o índice de vulnerabilidade também é espacializado no *software* SIG, formando perímetros (polígonos) que são calculados percentualmente;

- **Índice de saúde:** são utilizadas informações da Secretaria Municipal da Saúde, divididas em quatro variáveis:

- Coeficiente de mortalidade infantil;
- Mortalidade precoce;
- Mortalidade por causas externas;
- Coeficiente de incidência de tuberculose.

Também deveriam existir mais dados como, por exemplo: taxa de expectativa de vida, presença de usuários de drogas e ocorrência de determinadas doenças, que poderiam ser úteis para programas da Secretaria da Saúde e para auxiliar na definição de locais para implantação de postos de saúde, pronto atendimentos etc.

Por fim, cada indicador tem um peso diferente e por meio de sua média ponderada chega-se ao **Índice de Priorização**.

Embora sendo um número, o índice foi um ponto de partida para uma política que até então funcionou sem muito critério ou para satisfazer favores políticos. Foi necessário criá-lo como um parâmetro de avaliação, devido ao universo de assentamentos tão complexos como os da cidade de São Paulo.

O sistema HABISP implantado forneceu diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Habitação do Município de São Paulo, proposto para o período de 2009 a 2024, e que abrange os seguintes programas habitacionais:

- Programa Mananciais;
- Locação Social;
- Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários;
- Requalificação de cortiços;
- Provisão Habitacional.

Com a visualização em mapa de todos os assentamentos precários, torna-se possível enxergar que são necessárias ações conjuntas com outras áreas do governo, por exemplo, o saneamento básico. De maneira geral, havia essa premissa, mas, por meio da visualização, pode-se ter a real dimensão e a extensão territorial do problema habitacional.

Desse modo, a SEHAB adotou como unidade de território para o desenvolvimento de ações a divisão em sub-bacias hidrográficas, que também são utilizadas pela SABESP.

Nas 99 sub-bacias, foram traçados Perímetros de Ação Integrada (PAI), que também funcionam como referência territorial para elaboração de diagnósticos, projetos urbanísticos e nos quais cada área abrange programas habitacionais específicos.

Em sequência às etapas: sistema HABISP alimentado e em funcionamento e Plano Municipal de Habitação elaborado, o passo seguinte foi definir o que fazer em cada área prioritária de intervenção.

Em 2011, foi aberto o concurso público “Renova SP”, para 22 áreas denominadas “Perímetros de Ação Integrada – PAI”:

[...] com finalidade de contratação de equipes multidisciplinares, coordenadas por arquitetos, para a consolidação das propostas premiadas em primeiro lugar em cada lote, consistindo na elaboração de:

Plano Urbanístico;
Estudo Preliminar;
Projeto Básico;
Projeto Executivo e
Projeto Legal.

Com o objetivo da regularização urbanística e fundiária de áreas territorialmente definidas por meio da ação integrada de qualificação habitacional e urbana, transformando esses assentamentos em áreas integradas à cidade, dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários. (CONCURSO nº 001/2011. Disponível em www.HABISP.inf.br/doc. Acesso em: 22/05/2012)

O Concurso, realizado no segundo semestre de 2011, fomentou um debate muito rico e necessário à cidade. Todo o processo de disponibilização das informações para os participantes do Concurso em meio eletrônico, mostrou que os levantamentos do HABISP são bases sólidas para os trabalhos. Pode-se perceber que existiu um discurso na Secretaria, afinado em pontos de muita importância.

Talvez os índices de prioridade do HABISP não sejam suficientes para medir a urgência de intervenções de cada área. Os índices do HABISP podem ser parecidos com os índices de mensuração da qualidade de vida, mas como medir variáveis que muitas vezes são subjetivas?

Recentemente, foi publicado um relatório executado pela empresa de consultoria Mercer, resultando numa lista com as melhores e piores cidades em qualidade de vida no mundo.

Nesse relatório, foram pesquisadas 420 cidades pelo mundo, analisando as condições de vida segundo 39 fatores, agrupados em 10 categorias:

1. Ambiente político e social (estabilidade política, crime, cumprimento de leis etc.).
2. Ambiente econômico (regulamentações sobre taxa de câmbio, serviços bancários etc.).
3. Ambiente sociocultural (censura, limitações para liberdade pessoal etc.).
4. Saúde e vigilância sanitária (suprimentos e serviços médicos, doenças infecciosas, saneamento, descarte de resíduos, poluição do ar etc.).
5. Escolas e educação (padrão e disponibilidade de escolas internacionais etc.).
6. Serviços e transporte público (eletricidade, água, transporte público, congestionamento de trânsito etc.).
7. Recreação (restaurantes, teatros, cinemas, esportes e lazer etc.).

8. Bens de consumo (disponibilidade de alimentos/Artigos de consumo diário, carros etc.)
9. Moradia (moradia, eletrodomésticos, móveis, serviços de manutenção etc.)
10. Ambiente natural (clima, registro de desastres naturais). (Disponível em: < www.mercer.com>. Acesso em: 21 mar. 2013).

De acordo com as categorias acima, pode parecer que todas as cidades buscam os mesmos objetivos, mas cada cidade e sua população possuem necessidades muito particulares, que tem a ver com a cultura e o desenvolvimento histórico de cada povo. As soluções também são únicas e demandam estudo mais aprofundado da origem de seus problemas. Por isso os índices de priorização poderiam ser mais abrangentes.

Existem grandes desafios para profissionais que lidam com a cidade. O maior desafio do planejamento urbano para o século XXI é a compreensão da cidade existente e de sua complexidade.

Cabe ressaltar outro ponto no levantamento executado pela Sehab e que está presente nos textos do Plano Municipal de Habitação: a percepção de que os assentamentos precários não são lugares totalmente segregados, nos quais as pessoas são condenadas à infelicidade, à falta de recursos, de entretenimento e nos quais estão isoladas.

Mesmo em áreas sem infraestrutura, as pessoas têm história, as comunidades formam redes sociais de apoio e estabelecem relações que precisam ser levadas em conta nos projetos de urbanização. A cidade informal não pode ser renegada da cidade formal, deve ser a ela integrada. Essa percepção é recente no discurso do Poder Público e poderá influenciar os projetos no sentido de respeitar a pluralidade de cada área.

Enfim, o resumo do discurso da Sehab é que somente projetos de edifícios para suprir a demanda habitacional não são mais suficientes; a cidade contemporânea precisa ser segura e agradável, com bairros apropriados a crianças ou idosos, com parques, áreas verdes e qualidade ambiental inseridas na cidade formal; deve fornecer mais educação e empregos para ampliar as perspectivas sociais e individuais da população.

O discurso parece estar no caminho certo, mas será que a partir de uma leitura mais aprofundada do território haverá salto na qualidade da administração

municipal? Conseguirão diminuir as dificuldades existentes e melhorar a política de atendimento habitacional, a fim de que o direito à cidade não seja um privilégio e sim um direito universal?³¹

³¹ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Municipal da Habitação PMH 2009-2024**. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2010 e **Sistema HABISP**. Disponível em: <www.habisp.inf.br>. Acesso em: 13 mar. 2013. / **Relatório Mercer**. Disponível em: <www.mercer.com>. Acesso em: 21 mar. 2013.

5.2.2 São Bernardo do Campo

Figura 2 - Região Metropolitana de São Paulo com destaque dos municípios do ABC

Fonte: PMSBC/2013.

O município de São Bernardo do Campo está inserido em uma aglomeração urbana expandida articulada à metrópole de São Paulo. Esse arranjo metropolizado do espaço, composto por grande densidade populacional, apresenta limites extremamente dinâmicos e difusos que expressam fragmentação territorial e intensa segregação social.

A necessidade da população de baixa renda na busca por terrenos mais baratos do que a Capital para loteamentos e autoconstrução e também por terrenos vagos, acabou acomodando a expansão das favelas além dos limites do município de São Paulo.

São Bernardo manteve-se omissa quanto à ocupação ilegal de terrenos às margens da represa Billings, causando imenso comprometimento ambiental.

O município teve importante aumento populacional nas décadas de 1950 e 1960, principalmente durante o período de expansão da indústria no Brasil, destacando-se as indústrias metalúrgicas e a automobilística implantadas na região,

que atraíram migrantes vindos de diversas regiões do país em busca de empregos, mas em poucas décadas teve sua atividade principal transformada em setor terciário.

Outro fator determinante para o crescimento da cidade foi a construção da Rodovia Anchieta, finalizada em 1947, que propiciou a vinda de várias empresas no eixo de ligação com o porto de Santos.

A Rodovia Imigrantes também corta o município e faz a ligação da região metropolitana de São Paulo com a Região Metropolitana da Baixada Santista, cujo fluxo de pessoas e mercadorias configurou São Bernardo como local de passagem e ligação decisivos para o processo de ocupação do território. Recentemente, em 2010, foi inaugurado o trecho sul do Rodoanel, outro importante eixo de ligação intermunicipal.

Segundo o IBGE (Censo 2010), sua população é de 765.203 habitantes e, conforme os dados constantes no PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social, 42% do total da população recebe até 3 salários mínimos.

Essa população concentra-se predominantemente nas áreas de proteção de mananciais, cuja ocupação irregular se intensificou após a Lei de Parcelamento do Solo nº. 6.766/79, pois seu efeito contrário dificultou o acesso à terra de modo formal, conforme visto no Capítulo 3.

Em 1950, a população total do município era de 30.000 habitantes e, na mesma época, encontram-se os primeiros registros de apenas dois núcleos de favelas no município, que começaram a crescer a partir das obras de construção da Rodovia Anchieta.

São Bernardo teve a questão habitacional agravada após a consolidação do município no cenário nacional como polo de desenvolvimento industrial, com indústrias de capital estrangeiro, como as montadoras de veículos, a partir da década de 1950.

Como ocorreu em São Paulo, as primeiras ações do Poder Público eram no sentido da eliminação “física” do problema. Era feita a remoção de moradores em locais em que havia interesse em urbanizar e fazer a ligação do centro com bairros do entorno, que estavam em expansão e despertavam o interesse imobiliário. Nas divisas mais afastadas da região central, permitiu-se o crescimento da ocupação

ilegal, pelas características físicas de seu território, com mais da metade do município caracterizada como Área de Proteção Ambiental (APA), devido à Reserva Florestal do Parque Estadual da Serra do Mar e também devido à Área de Proteção aos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings.

O município teve dificuldade em controlar a ocupação desses espaços impróprios à moradia, o que levou em poucas décadas a um comprometimento do uso do solo na represa Billings e consequente degradação dos recursos hídricos.

Assim, o primeiro plano regional que demonstrou preocupação em garantir o abastecimento de água e preservar os mananciais foi o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, de 1971, que mais tarde culminou na criação da Lei de Proteção aos Mananciais nº 898/75 e nº 1.172/76.

A Lei de Proteção aos Mananciais buscou conter o avanço das ocupações irregulares, mas se apresentou de modo muito restritivo e sem alternativas ou com qualquer amparo por parte do Poder Público, causou a desvalorização dos terrenos e a consequente ocupação ilegal e desordenada.

Estima-se que na Bacia Billings resida uma população superior a 1 milhão de pessoas, a maioria em ocupações irregulares e sem sistema de esgotos:

No âmbito da área de mananciais da RMSP embora desde a década de 1970 o Estado buscou implementar medidas que as protegessem, a maioria não foi efetiva. A instituição da Legislação de Proteção de Mananciais da década de 1970, criou duas categorias de áreas com o objetivo de impor uma forte restrição à ocupação, tornando-a mais rarefeita, à medida que se afastasse das áreas já consolidadas e das margens dos mananciais. Porém, diversos fatores não favoreceram o seu cumprimento, entre eles a complexidade da própria lei, o funcionamento desarticulado dos órgãos responsáveis na aprovação de projetos e a falta de fiscalização de uma área tão extensa, fatores esses associados à pressão social de uma população pobre sem alternativa de acesso a moradia popular (ITIKAWA & ALVIM, 2008, p.5)

Durante os anos 1980 e 1990, os movimentos populares para moradia encontraram apoio em movimentos mais organizados, que já existiam no município, como o sindical, e iniciaram a ocupação de vários terrenos vagos.

O período também é marcado por ações do Governo Federal para habitação de baixa renda. Em 1985, foi criado o Programa Federal de saneamento básico denominado PROSANEAR, que priorizava atendimento às áreas periféricas ou

favelas em cidades com população superior a 50.000 habitantes e com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

O Governo Federal firmava contratos com os governos estaduais ou municipais e as fontes de recursos eram em parte do FGTS e em parte do governo local interessado.

Em 1988, foi firmado um contrato de empréstimo com o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, passando-se a contar com recursos externos ao país também.

Depois de dificuldades com a queda de arrecadação do FGTS, o programa foi remodelado em 1995, denominado Pró-Saneamento e também englobava ações articuladas com outras políticas setoriais como drenagem urbana, desenvolvimento institucional e resíduos sólidos. O PROSANEAR passou a ser um item dentro do Pró-Saneamento.

Os anos 1990, como na maioria das cidades do país, foi marcado por ações pontuais e desarticuladas, havia investimentos federais, mas eram escassos e, assim, a Política Habitacional de São Bernardo do Campo seguiu sem o enfrentamento massivo do problema.

Nos anos 2000, a partir de exigência do Ministério da Cidade, o município elaborou o Plano Diretor (Lei 5.593/2006), em consonância com as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Em 2009, foi criada a Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo – SEHAB, pois até então a questão habitacional era tratada em uma secretaria em conjunto com a do Meio Ambiente.

Até 2009, o município não dispunha de um levantamento de dados adequado e nem recursos financeiros compatíveis com a dimensão do problema. Nota-se que no Plano Plurianual – PPA do período de 2006 a 2009, apenas 0,03% do orçamento municipal destinava-se à habitação.

Em 2010, a Prefeitura de São Bernardo do Campo firmou um contrato com a SEHAB-SP (Secretaria de Habitação de São Paulo) e com a Aliança de Cidades (organismo internacional) de cooperação técnica para implantar um sistema de

informações georreferenciadas destinado à gestão da Política Habitacional do município, denominado SIHISB.

Semelhante ao HABISP de São Paulo, o sistema desenvolvido possibilitou o armazenamento e o processamento de dados, informações alfa numéricas e espaciais, sobre a habitação de interesse social, gerando informações diversas como indicadores sociais, e possibilitou a análise espacial do território.

Para conhecimento da situação habitacional, dois estudos realizados entre 2009 e 2010 foram fundamentais: o Mapeamento de Assentamentos Precários e/ou Irregulares e o Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR.

O levantamento revelou 265 áreas irregulares sendo:

- 160 assentamentos do tipo favela;
- 105 assentamentos do tipo loteamento irregular.

Ademais, 1/3 dos domicílios da cidade está localizado em assentamentos precários ou irregulares. E das 265 áreas, mais de 50%, 152 assentamentos, estão em áreas de proteção do manancial Billings (onde 55% são loteamentos irregulares e 45% são favelas). Assim, pode-se observar a importância do diagnóstico da situação atual para direcionar a política a ser implantada.

Após o levantamento, em 2010 e 2011, o município formulou o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS. Esse plano abrange famílias de baixa renda não atendidas pelo mercado formal.

Há o horizonte temporal de 2010 a 2025, concebido com base no Plano Nacional de Habitação (PNH), com adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS – Lei Federal nº 11.124/05). O plano é uma das exigências para que o município tenha acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Os objetivos definidos no processo de elaboração do plano foram:

- Identificar e quantificar os assentamentos precários/irregulares na cidade e quantificar o *déficit* habitacional;
- Programar ações priorizando áreas de risco;
- Dimensionar os recursos financeiros necessários;

- Quantificar a terra necessária para a produção habitacional;
- Adequar a legislação municipal para facilitar ações da Política Habitacional, inclusive as Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social;
- Melhorar a capacidade institucional e a gestão da Secretaria da Habitação;
- Implantar a gestão participativa integrando a política urbana e ambiental.

Dessa forma, cumpre as três principais etapas do Guia de Adesão ao SNHIS, produzido pelo Ministério das Cidades: Proposta metodológica (parte I), Diagnóstico Habitacional (parte II) e Estratégia de Ação (III).

Para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, foram mapeados todos os assentamentos precários do município.

Figura 3 – Localização dos assentamentos precários do município de São Bernardo do Campo em software de geoprocessamento.

Fonte: <www.sihisb.saobernardo.sp.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2014.

Após o diagnóstico, foi definido um plano de ação com três linhas programáticas de intervenção:

a) Integração urbana de assentamentos precários e/ou informais – LPA1

Abrange programas que atendem ao universo existente dos assentamentos precários como: reparcelamento do solo, implantação de infraestrutura, execução de obras de correção de riscos, viabilização da regularização fundiária e promoção de melhorias habitacionais.

Para tanto, fazem parte dessa linha programática:

- PA 1.1 – Programa de Urbanização Integrada e Regularização de Assentamentos Precários e Irregulares;
- PA 1.2 – Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Irregulares Consolidados;
- PA 1.3 – Programa Municipal de Redução de Risco e Ações Emergenciais;
- PA 1.4 – Programa de Fiscalização, Controle e Prevenção de Ocupações Irregulares e Adensamento de Áreas Ocupadas.

b) Produção de Habitação – LPA2

Abrange a produção de novas unidades habitacionais, por meio do:

- PA 2.1 – Programa de Produção de Unidades Habitacionais.

c) Desenvolvimento Institucional – LPA3

Abrange o conjunto de ações de gestão necessárias à implementação do PHIS, consolidando ações de desenvolvimento institucional e normativo, arranjos de gestão e execução do Plano.

Os programas que estruturam suas ações são:

- PA 3.1 – Programa de Desenvolvimento Institucional da Habitação;
- PA 3.2 – Programa de Gestão Participativa.

O resultado do levantamento inicial mostrou a existência de características semelhantes nos assentamentos precários quanto à infraestrutura, padrão de edificações e tipo de consolidação da área. Dessa forma, a Prefeitura definiu tipologias, conforme descrito a seguir, o que permitiu calcular o *déficit* habitacional na cidade e organizar as intervenções para cada tipo de problema:

a) Tipologia 1: é definida por assentamentos caracterizados pelo nível satisfatório de consolidação, com infraestrutura básica e habitações adequadas;

b) Tipologia 2: é composta por assentamentos parcialmente consolidados, mas que demandam execução ou complementação de alguns serviços de infraestrutura e podem ainda abrigar habitações inadequadas;

c) Tipologia 3: é definida por assentamentos não consolidados, caracterizados pela carência de infraestrutura, traçado regular, baixa ou média densidade e/ou não apresentam a necessidade de execução de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica ou de drenagem urbana. Abrigam habitações inadequadas, mas passíveis de adequação. Apresentam baixo índice de necessidade de remoções (até 5%);

d) Tipologia 4: abrange assentamentos precários, mas passíveis de consolidação, caracterizados pela carência de infraestrutura, traçado irregular, alta densidade e/ou apresentam a necessidade de execução de obras complexas de infraestrutura urbana, de consolidação geotécnica ou de drenagem urbana. Essa tipologia envolve também habitações inadequadas e a necessidade de promover remoções;

e) Tipologia 5: é caracterizada por assentamentos não consolidáveis, nos quais incidem restrições de natureza jurídica ou físico-ambiental, que impedem sua consolidação onde estão implantados e impõem a remoção total do assentamento por meio da realocação das famílias em outro terreno;

f) Tipologia 6: não foi inserida no estudo detalhado do Mapeamento de Assentamentos, pois se constitui de Conjuntos Habitacionais Irregulares promovidos pelo Poder Público, com procedimentos de aprovação e licenciamento concluídos ou em curso, e com bom nível de consolidação e infraestrutura. Nessas áreas, a intervenção de regularização não depende de nenhum volume de investimento em obras ou depende de pequenas intervenções do Poder Público (PMSBC, 2010).

A definição das tipologias demonstra aprofundamento e refinamento na política habitacional desse município, no qual não deve ser aplicado o mesmo programa para todos os assentamentos, vez que apresentam características diversas. Essa diferenciação deveria ser utilizada em todos os municípios, inclusive acrescentando ou diminuindo tipologias conforme a predominância existente.

Essa característica já difere da grande maioria dos municípios brasileiros que apresentam limitada capacidade institucional, relacionada à falta de quadros técnicos.

Durante o processo de elaboração do Plano, houve reuniões e discussões com comissões formadas pela sociedade, conforme estipula o Ministério das Cidades. A prefeitura faz grande divulgação para convocar a população para as reuniões públicas, coloca faixas, carro de som, correspondência pelo Correio e divulgação no *site* também.

Geralmente, as reuniões ocorrem em escolas públicas grandes ou salões de clubes existentes nos bairros. Divulgam a agenda de reuniões e montam um esquema bem organizado com diversos funcionários envolvidos nos locais e vários computadores para cadastrar os munícipes participantes. Porém, a participação popular não atinge nível de resolução (resolver-se algo após as consultas) ou de deliberação, que seria o modelo mais democrático e complexo (resolver após exame, discussão). A participação fica geralmente apenas no nível consultivo (consulta simples de opinião), para cumprir as exigências da Legislação.

Conclui-se que São Bernardo do Campo elaborou sua Política Habitacional de forma responsável e se apoia em instrumentos modernos de gestão territorial como o Sistema de Informações Geográficas – SIG. Porém, ainda está no estágio inicial das intervenções definidas no Plano que foi elaborado em 2010 e divulga poucas informações sobre os projetos que serão desenvolvidos.

Embora o município apresente um Plano de Habitação elaborado com bastante critério técnico, nem sempre os resultados finais dessa política são satisfatórios.

No I Seminário sobre Urbanização de Favelas, ocorrido em São Bernardo do Campo/SP, em 13, 14 e 15 de novembro de 2014, destacam-se os seguintes pontos, que foram descritos pela secretária municipal de habitação, Tássia Regino, que apresentou os projetos PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias, já concluídos, casos de sucesso de intervenção no município.

Segundo a secretária, o trabalho social foi amplo e contínuo desde a fase de projeto, com o objetivo de garantir a participação popular em todos os momentos do processo.

As ações sociais foram organizadas desde a fase de projetos até a fase pós-ocupação, organizada em 5 subprojetos³²:

- Mobilização e organização;
- Acompanhamento social de obras e reassentamento;
- Educação ambiental;
- Geração de renda e inclusão;
- Pós-ocupação.

E com relação ao processo de reassentamento, foi organizado em dois eixos:

- Eixo 1 – Mobilização, organização e fortalecimento social;
- Eixo 2 – Acompanhamento e gestão social da intervenção.

Ainda na apresentação no seminário, Tassia Regino destacou os seguintes aprendizados com relação a esses dois projetos (PAC Alvarenga e Conjunto Habitacional Três Marias):

- A qualidade do Projeto Habitacional é um importante indutor na qualificação do território e no instrumento de equilíbrio na implementação do reassentamento;
- A integração das políticas urbanas e sociais é fundamental para a implementação efetiva;
- A integração das políticas sociais exige trabalhar com a lógica e os tempos da intersectorialidade e é mais sustentável se construída a partir dos programas existentes;
- A participação cidadã da população beneficiada é imprescindível em todas as fases: projetos, implantação e pós-implantação, como instrumentos chave de sustentabilidade e de gestão de conflitos;
- A importância dos elementos de gestão para a sustentabilidade social: relações de vizinhança/bons pactos, usos, ocupação e conservação dos espaços comuns, pactos das regras gerais de convivência.

³² I Seminário sobre Urbanização de Favelas ocorrido em São Bernardo do Campo – SP, organizado pela Universidade Federal do ABC. Material disponível em: <www.seminariourbfavelas.com>. Acesso em: 10 mar. 2015.

As principais dificuldades apontadas foram:

- Tentativas de ocupação pós-cadastro das unidades atendidas;
- Grupos economicamente mais excluídos tendem a se retrair durante a participação e não se apoderam das novas conquistas;
- Dificuldades de diálogo e dificuldade de estabelecer um campo de interesse comum com os jovens;
- Trabalho de pactuação de acordos e regras com grupos com necessidades de atenção psicossocial, especialmente relacionadas ao consumo de drogas;
- Pouco domínio das novas mídias pelas equipes de trabalho;
- Custos de manutenção com a moradia regular, especialmente com grupos econômicos mais vulneráveis.

E, por último, destacou os novos desafios que resultaram do aprendizado com essa experiência:

- A compreensão dos direitos humanos, em especial o direito à moradia;
- As dificuldades jurídico-legais para as diversas demandas que aparecem durante o projeto e as obras;
- Vários tipos de soluções, que são adequadas, não são classificadas como itens financiáveis por vários agentes financeiros;
- Apesar de boas experiências realizadas, o conhecimento produzido sobre o tema reassentamento não é compartilhado e ocorre a falta de planejamento desde as fases iniciais do projeto.

O relato das percepções sentidas pela SEHAB/SBC indica um caminho de amadurecimento na tratativa das questões habitacionais, ainda muito iniciais para dizer que serão aprendizados consolidados nas próximas gestões, mas sem dúvida representam um Poder Público mais compactuado e mais sensível às questões antes ignoradas.

E com relação ao processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação, nota-se que é o primeiro passo para atingir um novo patamar de política pública

habitacional; maior conhecimento do problema resulta em melhores ações de enfrentamento da questão³³.

5.2.3 Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro, do mesmo modo que São Paulo, tem enfrentado falta e descontinuidade de políticas habitacionais ao longo do seu desenvolvimento, o que culminou no atual processo de favelização.

No fim do século XIX, as famílias viviam predominantemente em moradias alugadas. Para as famílias pobres, a alternativa era o cortiço; porém, nessa época, o Governo atuou de forma restritiva aos cortiços e à população, que não conseguia pagar aluguéis, só restou a opção da favela. Algumas favelas datam de 100 anos atrás.

O início das políticas de atuação nas favelas ocorreu na década de 1940. Antes disso, a única Política Habitacional para a população de baixa renda era para empregados que tinham direito aos programas dos IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões, deixando de fora os desempregados e trabalhadores informais.

O Código de Obras Municipal, elaborado em 1937, considerava as favelas uma “aberração”, propunha sua eliminação e proibia novas construções, mas sugeria que fossem construídas habitações proletárias para os pobres. Dessa orientação, surgiram os parques proletários, na década de 1940³⁴.

Os parques proletários visavam a eliminar construções insalubres do centro da cidade e construir novas moradias em regiões mais afastadas:

Entre 1941 e 1943, foram construídos três parques proletários (Gávea, Leblon e Caju), para onde se transferiram cerca de 4 mil pessoas, com a promessa de que poderiam retornar para áreas próximas daquelas em que viviam, assim que estivessem urbanizadas. Mas, ao contrário do prometido, os moradores acabaram permanecendo muito tempo nesses parques, deles saindo somente bem mais tarde, expulsos, quando da valorização imobiliária dos respectivos bairros, particularmente os dois primeiros (BURGOS, 2006, p.28).

³³ Acesso ao *site*: <www.sihisb.saobernardo.sp.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2014. Plano Municipal de Habitação 2010-2025. Disponível em: <www.saobernardo.sp.gov.br>. Acesso em: 13 abr. 2014.

³⁴ Ver Abreu, 1994 e Campos, 2004.

Com a política dos parques proletários em cena, tiveram início as primeiras organizações de moradores para resistirem às remoções para os parques. Nesse período, de 1950 a 1960, o Estado contou com a Igreja para apaziguar os movimentos e foram feitas intervenções pontuais de carácter emergencial como melhorias dos serviços básicos, água, luz etc.

Segundo Burgos (2006), em 1957, os moradores das favelas criaram uma associação denominada Trabalhadores Favelados do Distrito Federal, para lutar por melhorias nas condições de vida.

E, em 1963, criaram a Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara. Na tentativa de subordinar politicamente os favelados, o Poder Público substituiu a ação da Igreja no trato com os favelados pelo próprio Estado. Em 1963, instituiu-se a Companhia de Habitação Popular – COHAB:

A princípio, sem se definir entre a remoção e a urbanização, o governo estadual trabalhou simultaneamente com duas perspectivas. De um lado, construiu, entre 1962 e 1965, com financiamento norte-americano (do Usaid), a Cidade de Deus e as vilas Kennedy, Aliança e Esperança; de outro lado, “urbaniza algumas poucas favelas”. A construção dos conjuntos habitacionais tinha por objetivo, contudo, a remoção de algumas favelas da cidade, fator que iria produzir grande tensão, em face da resistência de seus moradores (BURGOS, 2006, p.34).

Com o golpe militar de 1964, o Estado passou a colocar soldados armados para combater a resistência dos moradores. E embora as remoções tenham atingido cerca de 30 mil pessoas até 1965, o que viria em seguida seria pior.

No entanto, o mesmo governo que removía criava e, em 1968, a Codesco – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, que priorizava a posse legal da terra, optava pela não remoção, valorizava a participação da comunidade nos serviços públicos, desenho e construção das próprias casas. As comunidades que foram atendidas pela Codesco foram Brás de Pina e Morro União. No âmbito federal, o governo criou, em 1969, a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – Chisam³⁵.

A Chisam via as favelas como um espaço deformado que deveria ser erradicado. Sendo assim, por meio da COHAB, que recebia recursos do BNH, iniciou-se um grande programa de construção de conjuntos habitacionais. O período

³⁵ Ver Magalhães, 2010.

de 1968 a 1975 foi marcado por muita violência. Mais de 100 mil pessoas foram removidas e foram destruídas cerca de 60 favelas.

A população favelada resistiu enquanto pode, organizou congressos em 1967 e 1968, mas o sumiço de alguns líderes de moradores e outras ações coercitivas fez com que muitas associações passassem a ajudar as remoções. Contudo, a resistência dos favelados representou custo político alto e garantiu a permanência de 52 favelas em bairros mais valorizados da cidade.

No geral, os objetivos iniciais de liberar terrenos em áreas atrativas da cidade e conter a organização dos favelados foram cumpridos:

De modo análogo ao que se fez com as organizações partidárias e sindicais, também as lideranças de favelas foram torturadas e assassinadas. Além disso, a própria identidade coletiva dos excluídos, baseada na condição de favelado, parecia ter sido fragmentada pela presença de uma nova categoria de excluídos: o morador de conjunto habitacional (BURGOS, 2006, p.38).

Valladares (1978) discute o processo de remoção de famílias de favelas no Rio de Janeiro para conjuntos habitacionais, mostrando a realidade do processo e as distorções dentro do órgão financiador. A análise das distorções do Sistema não havia sido considerada em estudos anteriores.

A autora aborda as alterações das condições de vida e de trabalho decorrentes da mudança radical do local e do tipo de moradia, como os conjuntos construídos eram distantes, causou a perda de vagas de trabalho na cidade consolidada ou se passou a enfrentar horas de transporte público para o emprego.

O estudo que Valladares apresenta refere-se ao momento de atuação da Coordenação de Habitação Social da área metropolitana do Grande Rio, de 1968 a 1973, que demonstra as práticas informais de distorção do programa de remoção.

No cenário da produção de conjuntos habitacionais analisado, considerar a existência das práticas de distorção é o primeiro passo para a compreensão do comportamento dos moradores de favela residentes do conjunto, frente à política de remoção.

No conjunto, o ex-morador da favela via-se diante de uma série de obrigações impostas pela COHAB. Prestações que aumentavam e contratos que tinham de cumprir. Descobriu-se que era possível atrasar prestações, renegociar dívidas e até

mesmo ocupar o imóvel sem pagar. O mutuário descobriu também que o imóvel tornava-se um bem com demanda certa e valor de mercado.

O mutuário deixava o conjunto, voluntariamente, quando sublocava ou cedia seus direitos, ou compulsoriamente, quando atrasava o pagamento a ponto de ser despejado e voltava para a favela ou para lotes semiurbanizados na periferia do Grande Rio.

Houve, dessa forma, a substituição da população original por outros residentes voluntários com melhor situação financeira. Esse comportamento gerou efeitos totalmente imprevistos pelos planos governamentais: realimentou o crescimento do próprio elemento que pretendiam eliminar do espaço: a favela.

Com dados do texto de Valladares (1978), é possível perceber o crescimento da inadimplência dos mutuários residentes em conjuntos habitacionais:

- 1966 – 60% dos residentes tinham as prestações em atraso;
- 1970 – 77% em atraso; e
- 1976 – 86% em atraso.

Percebe-se que as prestações ocupavam por volta de 25% da renda, cujas famílias atendidas tinham de ter renda de cerca de 3 salários mínimos e as prestações eram de longo prazo, ou seja, o modelo já estava destinado ao fracasso.

Dessa forma, a escassez de aluguel, a falta de subsídios de financiamento para as famílias e a crescente demanda com o aumento da população urbana, com taxas de migração e crescimento vegetativo ainda elevados nos anos 1970, resultaram em aguda crise de moradia e na improvisação na construção promovida pelas famílias pobres e de classe média.

Outro fator importante é que o saldo da política das remoções comprometeu o engajamento dos moradores na Política Habitacional:

Entre 1975 e 1982, é essa dialética entre clientelismo e ressentimento que vai caracterizar a relação dos moradores de favelas e conjuntos habitacionais com o Poder Público e a restrita vida política existente. O ressentimento pode produzir revolta, mas sobretudo tende a gerar afastamento e apatia em relação à política; e o clientelismo dos anos 70 reflete esse momento, substituindo a luta por direitos pela disputa por pequenos favores. Essa dialética é reforçada pela quase completa ausência, nesse período, de políticas mais amplas, voltada para as favelas (BURGOS, 2006, p.39).

O trauma das remoções ficou claro aos governantes, que mudaram o discurso para urbanização, mesmo que, a princípio, pela intenção de obter votos. No âmbito do Governo Federal, o programa Promorar era baseado em ações de saneamento básico, erradicação de palafitas e concessão de títulos de propriedade. Foi o último grande programa de habitação popular do Governo Militar.

Leonel Brizola, governador eleito em 1982, dá início a várias ações: instalação de rede de água e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, regularização de lotes, além de uma nova conduta da polícia baseada no respeito aos direitos civis dos favelados. Porém, não conseguiu diminuir a distância e o ressentimento da população em relação ao Governo e também não foi capaz de permitir a retomada da organização e a participação das favelas na Política Habitacional.

A quebra que houve do processo de organização popular das associações de favelados no regime militar e o não restabelecimento desse processo no governo Brizola e nos governos seguintes foi o principal desencadeador do aumento de grupos paraestatais e da violência no Rio de Janeiro.³⁶

Outros fatores, como crise econômica, maior empobrecimento da população nos anos 1980 e o aumento mundial do tráfico de entorpecentes disseminaram esse problema a mais no universo das favelas: o aumento de grupos como os banqueiros do jogo do bicho e os traficantes de drogas:

A coincidência entre a transição democrática e a privatização das favelas por esses poderes paralelos é particularmente dramática porque estabelece uma linha de continuidade com a tragédia carioca vivenciada durante o regime militar. Os constrangimentos que esses poderes paralelos impõem às organizações políticas locais, inclusive com o assassinato de muitas de suas lideranças, dão prosseguimento ao terror policalesco antes imposto pelo Estado. Inibe-se, com isso, a adesão dos excluídos à institucionalidade democrática, o que representa um desafio à própria democracia (BURGOS, 2006, p.44).

As favelas, ao longo da História, já foram vistas como um problema de Saúde Pública, como um reduto de marginais e vagabundos, como o local dos pobres e como questão de segurança nacional. Os desafios são enormes, e conforme

³⁶ Ver Zaluar & Alvito, 1998.

demonstrou a Operação Rio, durante as eleições de 1994³⁷, o empoderamento e a participação política dos favelados ainda conta com poderosos adversários.

Durante boa parte da história do Rio de Janeiro, o problema das favelas era questão do Governo do estado, tendo a Prefeitura executado poucas ações até a metade da década de 1980. Com as eleições para prefeito das capitais e, em 1985, começou uma aproximação maior do poder local com a questão das favelas. A prefeitura tinha capacidade para dar respostas mais rápidas aos anseios da população e isso foi confirmado com a autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988.

Os primeiros governos municipais, como Saturnino Braga (1986-1988), só conseguiram realizar intervenções pontuais e com pouco alcance, por causa dos recursos escassos. Os resultados alcançados reforçaram a ideia de que era necessário fazer uma atuação mais global.

No Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, em 1992, sancionado pelo prefeito Marcello Alencar, foi instituído, entre outras medidas, que as favelas ganhassem caráter de bairro, com serviços e infraestrutura de qualidade, consolidando a ideia de um programa global de integração das favelas à cidade.

Com base no Decreto 12.994, de 16/06/1994, o Favela-Bairro seria aplicado em favelas de grande, médio e pequeno portes, denominados, respectivamente, de Grandes Favelas, Favela-Bairro e Bairrinho.

O Favela-Bairro foi desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, entre 1993 e 1995, em conjunto com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU-UFRJ), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os recursos destinados ao programa foram da ordem de US\$180 milhões pelo BID e US\$120 milhões pela Prefeitura. O programa teve duas fases: de 1994-2000 e 2000-2007.³⁸

³⁷ A Operação Rio foi montada durante o processo eleitoral de 1994, com tanques voltados para as favelas e suspensão dos direitos civis de seus moradores (BURGOS, 2006, p.45).

³⁸ PMRJ, 2016.

Ainda no Plano Diretor, pela primeira vez na história da Política Habitacional do Rio de Janeiro, as favelas são definidas apenas por suas características físicas e territoriais, não havendo menção discriminatória ao tipo de moradores.

O prefeito seguinte, César Maia, criou, em 1993, o GEAP – Grupo Executivo de Assentamentos Populares, e a Secretaria da Habitação.

Para alcançar os objetivos da intervenção, além das medidas tradicionais de saneamento e sistema viário, havia elementos característicos de grandes projetos urbanos estratégicos, como a criação de centralidades nas áreas de intervenção, propostas de criação dos centros de bairro nas favelas, que seriam locais de convergência com concentração de comércio e serviços.

Além disso, a proposta previa o mínimo de intervenção possível nas moradias e maior ênfase na recuperação de áreas e equipamentos públicos. Outro ponto importante do programa Favela-Bairro é que foi aberto um Concurso Público para seleção de propostas urbanísticas formuladas por escritórios de arquitetura, destacando o carácter técnico com pouca interferência política.

No entanto, identificam-se problemas estruturais para a continuidade do programa Favela-Bairro, como o contínuo crescimento das comunidades, obras que não cumpriram cronograma, desvio de recursos financeiros para outras prioridades como os Jogos Panamericanos, em 2007, e mudança de gestão municipal, em 2008, foram os responsáveis pelo seu fim.

Recentemente, outros programas de Governo entraram no cenário habitacional como o “Morar Carioca”, do município, e o “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal.

Nas favelas que participaram do programa Favela-Bairro, há queixas dos mesmos problemas de tempos atrás: falta de manutenção, problemas em redes de esgoto e na coleta de lixo etc.

Com pouco mais de 20 anos do início das intervenções do programa municipal Favela-Bairro, o que se vê é a conclusão de que para integrar a favela à cidade não bastam apenas obras de infraestrutura. A manutenção dos serviços deve acontecer como no restante da cidade. Moradores se queixam que não houve continuidade em relação às melhorias e à manutenção pós-programa. Sentem-se abandonados pelo Poder Público.

Além disso, mesmo que no discurso houvesse a intenção de discutir os projetos com os moradores, não houve a manutenção e a continuidade da participação popular, mantendo a relação clientelista e de ressentimento pelo Poder Público não ter cumprido o prometido.

A cidade de hoje tem origens na nossa estrutura colonial, que se desenvolveu impondo os interesses das elites, produzindo desigualdades e abismos. Como agravante, nos últimos anos, com a globalização e a competição entre cidades para atrair capitais, a cidade passou à condição de produtora de renda ou um local que deve gerar lucros.

Assim, projetos caros executados para os grupos dominantes da cidade foram legitimados para permitir o “crescimento”. O programa Favela-Bairro, criado nesse contexto globalizado, gerou exposição da cidade do Rio de Janeiro, sendo o programa premiado em diversas ocasiões, que disseminaram suas principais ideias e influenciaram a criação de outros programas no país e internacionalmente.

A partir de 2010, na gestão de Eduardo Paes, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o programa Morar Carioca, com o objetivo de promover a integração urbana e social de todas as favelas da cidade, até o ano de 2020.

Realizado por meio da Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania, é considerado pelo Poder Público o maior legado deixado pelas alterações realizadas para as Olimpíadas. O programa terá o investimento total de R\$8,5 bilhões até 2020, em parceria com o Governo Federal e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, distribuído da seguinte forma:

- R\$ 2,1 bilhões até 2013 – 70 mil famílias beneficiadas;
- R\$ 2,65 bilhões de 2014 a 2016 – 86 mil famílias beneficiadas; e
- R\$ 3,65 bilhões de 2017 a 2020 – 109 mil domicílios.

No total, serão atendidos 265 mil domicílios, representando mais de 1 milhão de pessoas (PMRJ, 2016).

O programa é considerado uma extensão do Favela-Bairro, com conhecimentos técnicos acumulados do programa anterior e prioriza maior participação local das favelas, inclui melhorias de infraestrutura como redes de água, redes de esgoto, iluminação pública, pavimentação de ruas e calçadas, espaços

públicos de lazer, conectividade das áreas com transporte público, implantação de serviços sociais, contenção e estabilização de moradias, combate ao adensamento excessivo e melhorias habitacionais.

O IAB realizou um Concurso Público e selecionou 40 escritórios de arquitetura para intervir nas favelas; porém, em 2012, apenas um primeiro grupo de 11 empresas havia sido contratado. A ONG denominada iBase foi contratada pela Secretaria de Habitação para organizar reuniões participativas com a comunidade, mas teve o contrato interrompido em janeiro de 2013. Aos poucos, o programa foi sendo enfraquecido, houve esvaziamento e desvio para outras prioridades das obras para as Olimpíadas.

Oficialmente, o programa fez parte das propagandas de cidade sede das Olimpíadas de 2016, mas reportagens nos últimos anos, como da pesquisadora Kate Steiker-Ginzberg, em 2014³⁹, apontam que houve desvio político dos objetivos iniciais do programa Morar Carioca, que o programa saiu da agenda política, que não há mais recursos disponíveis, pois foram desviados para outras obras e, por fim, que as intervenções não condizem com a metodologia de participação da população.

Apesar de intervenções mínimas, as campanhas de *marketing* de sucesso do programa tem mascarado a realidade de seu desmonte, combinando ausência de diálogo e de transparência, restando às várias comunidades a realidade da remoção para limpeza da paisagem para as obras do evento esportivo.

Um exemplo disso é a comunidade de Vila União de Curicica, que teve apenas dois anos de esperança de ser urbanizada pelo programa Morar Carioca e agora é ameaçada de remoção para as obras do BRT – Bus Rapid Transit.

O que se pode perceber é que houve grande distanciamento do discurso e promessas na época das eleições municipais de 2012, do que aconteceu na prática, já que o Poder Público optou pela retirada de favelas que ficavam no caminho das obras olímpicas.

O mesmo ocorreu com um grupo de oito favelas em Jacarepaguá, que teve o contrato com a empresa de urbanização cancelado, vez que a Prefeitura percebeu

³⁹ Kate Steiker-Ginzberg começou a pesquisar o programa Morar Carioca para a sua tese de graduação pela Universidade de Columbia, em 2012. Desde então, ela viveu vários períodos no Rio de Janeiro e continuou a pesquisar e escrever sobre o impacto de megaeventos na cidade.

que seria mais rápido remover as favelas das proximidades da sede olímpica do que seguir com a urbanização. As remoções acabaram tendo mais urgência do que as obras de melhorias com participação dos moradores.

O programa Morar Carioca ainda pode ser considerado um programa exemplo quando analisado pelos objetivos iniciais: um programa que expandiria o Favela-Bairro, com metodologia participativa, prestação de serviços de forma equitativa e com manutenção dos projetos em longo prazo, mas um ingrediente fundamental faltou: a vontade política para implementá-lo de fato.

O prefeito se empenhou em outras obras mais emergenciais por causa do grande evento esportivo realizado no segundo semestre de 2016. Não havia tempo para o diagnóstico social, discussões com moradores e obras “prosaicas”, como implantação de redes de esgoto.

A visibilidade internacional que o Rio de Janeiro teria exigiria sua transformação em cidade global, e a urbanização de favelas não fazia parte desse contexto. Além disso, as elites políticas atendem aos interesses privados que são incompatíveis com programas populares que têm como base a participação e a prestação de serviços igualitários aos necessitados.

Outro programa recente que não pode deixar de ser citado não se trata de um programa habitacional, mas da retomada do papel do Estado nas favelas cariocas, é o programa de Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs.

Nesse cenário de caos, a mídia sempre colocou em destaque acontecimentos como violência, tráfico de drogas, incêndios e desmoronamentos em favelas, favorecendo a ideia de aversão aos assentamentos informais. Para combater os poderes paraestatais, desde 2008, a polícia instalou-se dentro das favelas e a seguir pode-se analisar o balanço das atividades.

Numa pesquisa realizada entre agosto e setembro de 2010 pela UFRJ, para avaliar 12 favelas na cidade do Rio de Janeiro que receberam as UPPs, dez cientistas sociais produziram relatos de caráter etnográfico (observação e entrevistas), reunindo descrições e levantamentos sobre aspectos que se modificaram após as intervenções.

Destaca-se a relação das lideranças populares com o Estado:

Normalmente líderes comunitários, mesmo quando experientes e legitimados em suas comunidades, aprenderam a se relacionar com o Poder Público numa relação pendular de cobrança e de pedidos de ações tópicas para a favela. Se por um lado, predomina o desconforto de dialogar com as determinações policiais sobre os mais variados temas, por outro lado são frequentes os pedidos de políticas sociais “no varejo” (o convênio de uma creche, o apoio para uma festa, o conserto de um esgoto, a iluminação de uma rua etc.) Não são inexistentes, mas são raras nas comunidades pesquisadas a presença de lideranças comunitárias que tiveram a oportunidade, no passado recente, de pensar seus territórios do ponto de vista estratégico e produziram algo que se possa chamar de um planejamento ou uma agenda de reivindicações capaz de orientar as relações entre a comunidade e as diferentes esferas do Poder Público.

Com exceções, as atitudes predominantes nas lideranças locais, quando não ocorre um deserto de representação legítima, são a combinação de uma postura de indignação e ressentimento legítimo por raramente terem sido apoiados e ouvidos com a submissão agradecida a pequenas concessões.

Disponível em www.ie.ufrj/datacenter/ie/pds/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf. Acesso em: 7 fev. 2016.

Outra percepção interessante nessa pesquisa é que “as favelas cariocas constituem um caso paradoxal de “ausência” do Estado e “presença” não coordenada de centenas de projetos, muitas vezes desenhados para compensar a fragilidade das Políticas Públicas”.

Esse parágrafo pode ser fundamental na percepção de um problema muito comum no país, que é a desarticulação da Administração Pública no sentido de não conseguir unificar ações e elevá-las ao patamar de Política Pública integrada e eficaz.

As UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora foram pensadas, diferentemente de outras experiências de redução da violência, não para ser um programa de prevenção policial da criminalidade, mas como um programa para a retomada dos territórios controlados por criminosos, para gerar efeitos locais e conduzir a retomada do monopólio do uso legítimo da força pelo Estado no seu território.

O objetivo principal é a consolidação do controle territorial e a pacificação das áreas, não o combate à pobreza e às desigualdades sociais. Nas áreas dominadas, os grupos criminosos interferiam no funcionamento da maioria dos serviços urbanos, nas relações comerciais e sociais, como, por exemplo, no fornecimento de gás, luz, água, cestas básicas, serviços de moto e kombis, pagamento de enterros, controle de som nas festas, transações imobiliárias etc.:

Após a entrada das UPPs, o discurso mais comum era que o Poder Público esteve ausente durante décadas, mas o que dizer dos diretores de escola, agentes de saúde, assistentes sociais, professores e dos inúmeros programas como o Pronasci, Projovem, Proeja, ONGs etc... Esse cenário é o mesmo em outras regiões carentes no país, entretanto nas favelas cariocas que receberam UPPs, a “ausência do Estado” expressa duplamente a ideia de displicência em relação à oferta de infraestrutura e bens públicos fartos e de qualidade e a falha na essência da função do Estado: o monopólio da força (UFRJ, 2015).

Há desconstitucionalização do território, no qual bairros formais são territórios dominados efetivamente pelo Estado e as favelas acabam sendo dominadas por forças marginais. Na falta de cidade, sobressai-se a matriz da violência. “Ausência” ou “escassez de Estado” não é um modo de dizer que os serviços públicos são precários, é muito mais: é uma realidade que significa a não vigência de leis que regulam a sociedade nacional. Comércio clandestinos de serviços públicos, como o de transporte, comunicações e o de energia fazem parte do cotidiano desses assentamentos, cujo domínio adquire crescente valor.

José Mariano Beltrame, Secretário Estadual de Segurança do Rio de Janeiro, respondeu a questões que contribuem para a compreensão do programa das UPPs.

A entrevista expressa:

José Mariano Beltrame (...): “A UPP é uma anestesia que foi dada a um paciente que precisa de uma grande cirurgia, afirmou”. Segundo ele, entrar, ocupar e ficar nas comunidades foi o trabalho mais difícil, o inimaginável, que agora é preciso ser consolidado.

Precisa haver uma consolidação, com aumento de policiais, mais equipamentos e bases mais protegidas, que serão construídas, ao invés de usarem *containers* provisórios, nos quais policiais se sintam mais protegidos e a comunidade também.

Além disso, há a necessidade de maior integração das forças policiais e do exército, como houve integração nos eventos esportivos, mais efetivos em lugares estratégicos.

A segurança pública não pode ser confundida com a polícia; a segurança pública é mais complexa, ela engloba urbanização, educação, legislação e sistema penitenciário. Tem de haver políticas públicas para a segurança primária e secundária, afirmou Beltrame.

A segurança primária envolve perspectiva para a juventude, assistência social, desenvolvimento social e propostas de proteção ao jovem: “Não adianta fazer 200 escolas se os jovens não vão para a escola. O governo não pode apenas entregar as escolas”.

Para o ex-secretário, a grande tarefa da UPP é mostrar aos jovens que existe um mundo fora da favela, explicar outras referências. Em conjunto com o programa das UPPs, há necessidade de o poder público ofertar mais serviços. Estar presente, focar em lugares onde a população está sofrendo mais.

Beltrame explica que durante sua gestão na Secretaria sempre houve conversa com os movimentos sociais das favelas, mas muitas vezes eles não sabiam nem o que pedir. A carência é tão grande que eles não estão preparados para reivindicar o que precisam.

Para o ex-secretário, Estado, Prefeitura, Governo Federal, Ongs e instituições precisam fazer um modelo de atuação e permanência que possa ser replicado nas comunidades. O que ocorreu até agora é que o governo começou a gastar energia um pouco para cá e um pouco para lá, agradar todo mundo, obter dividendos políticos e foi pulverizando a energia. Isso dispersou o programa, mas é preciso continuar, oferecer mais serviços e direcionar mais recursos.⁴⁰

5.2.4 Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte foi inaugurada em 1897, planejada por Aarão Reis e teve seu Plano Urbanístico baseado em padrões estéticos do século XIX, com grandes eixos de avenidas monumentais na área central, edifícios com arquitetura típica das capitais europeias e afinada com a elite republicana do país.

No plano, foi criada sua área urbana, com quarteirões de 120×120 metros, definidos por uma malha de ruas com 20 metros de largura e, sobre ela, outra malha, girada 45 graus em relação à primeira, destinada às avenidas com 35 metros de largura, confirmando sua maior importância. Apenas para a Avenida Afonso Pena foi dada a largura de 50 metros, para torná-la um centro obrigatório da cidade, que corta a zona urbana de norte a sul.

Algumas variações nas quadras existem devido às intercessões de 45° das ruas com as avenidas ou pela adaptação do desenho urbano à presença do rio. As quadras foram subdivididas em módulos menores, conformando lotes que podiam ter as dimensões de 15×30, 15×60, 20×30, 20×60, e ainda em outros submúltiplos, derivados do processo de sua ocupação.

⁴⁰ Entrevista concedida pelo Secretário Estadual de Segurança do Rio de Janeiro José Mariano Beltrame a Globo News, em 24/08/2016.

Apesar de planejada, sua ocupação excluía as camadas de mais baixa renda, vez que a distribuição dos lotes da zona urbana era destinada à população com poder aquisitivo compatível com o modelo de cidade proposto. Funcionários estatais e a elite de Ouro Preto receberam os terrenos como incentivo à ocupação da área nobre da nova capital.⁴¹

Não foi previsto no seu plano original um local destinado à população operária, que foi ocupando a zona suburbana e também a área rural do entorno, alojando-se em vilas desprovidas de infraestrutura e oportunidades de trabalho próximas.

Desde então, na medida em que a cidade foi se expandindo, a especulação imobiliária expulsou a população de baixa renda para locais mais distantes do núcleo central da cidade.

No primeiro censo, realizado em 1912, constatou-se que 60% da população residia fora da área urbana planejada, localizada na Avenida do Contorno e contrariando as previsões iniciais do seu projeto (PLHIS-2010).

O acesso à terra urbana e valorizada da região central da nova capital não cedia espaço para a população de baixa renda, que se fixava na periferia. Esse processo se intensificou com a industrialização da região.

A partir de 1910, a cidade de Belo Horizonte passou por um rápido processo de industrialização. Na década de 1940, o governo do estado de Minas criou a “Cidade Industrial Coronel Juventino Dias”. Entretanto, houve acomodação de atividades industriais em municípios das regiões a oeste (Betim e Contagem) e ao norte da capital (Vespasiano e Pedro Leopoldo), determinando dois fortes eixos de periferização da ocupação em Belo Horizonte e de expansão metropolitana (PLHIS, 2010).

Nas primeiras décadas do século XX, a única atitude do governo para a moradia popular era a implantação de vilas para acomodar os moradores “ilegais” da zona urbana da cidade. À medida que essas vilas conseguiam a infraestrutura necessária e se valorizavam, tornando-se interessantes ao mercado imobiliário, outras vilas mais distantes do centro urbano eram criadas, deslocando, assim, sucessivamente, os moradores de baixa renda.

⁴¹ Ver Lima, 2013 e Guimarães, 1991.

A tipologia das vilas em Belo Horizonte refere-se à aglomerações de casas nas zonas suburbanas e rurais, cuja construção foi proibida na zona urbana pela Prefeitura, desde 1933, de modo diferente da concepção de vila em outros estados, que significa um conjunto pequeno de casas homogêneas.⁴²

Um Decreto Estadual, Lei nº135, de 17/10/1938, permitiu aos prefeitos municipais celebrar contratos de Enfiteuse, independentemente da aprovação do Governador.

A Enfiteuse ou Aforamento estava presente no Código Civil de 1916, no Capítulo II, Artigo 678:

Dá-se a enfiteuse, aforamento ou empraçamento, quando por atos entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro anual, certo e invariável. Art.679. O contrato de enfiteuse [ou aforamento] é perpétuo (...) por tempo limitado considera-se arrendamento [...]

O Código Civil atual, de 2002, extinguiu a Enfiteuse e hoje se constitui como seu substituto o Direito de Superfície. Mesmo que o Direito de Superfície já existisse anteriormente ao Código Civil de 1916, pode ser considerado como evolução da extinta Enfiteuse, pois tem aspectos mais dinâmicos e versáteis aos dias de hoje, favorecendo melhor circulação de bens e dinheiro.

A Enfiteuse, por seu caráter perpétuo, tendia a fixar a pessoa na terra e exigia grande taxa a ser paga em caso de transmissão do domínio útil. Além disso, a Enfiteuse versava sobre solos não cultivados e terrenos vazios dedicados à edificação; já o Direito de Superfície é mais extensivo; portanto, mais adequado aos dias atuais:

[...] observa-se que o objetivo da enfiteuse no Brasil foi o de dar função às Terras Devolutas, de forma a povoar um imenso país, ao passo que aumentava a densidade demográfica, em regiões distantes, ajudando na consolidação do Estado Nacional Brasileiro. Ela foi fundamental no Brasil-Império, posto que acabava por vincular o enfiteuta na terra, o que veio a somar na formação e desenvolvimento do território nacional. Esse instituto tem sua utilidade reconhecida à formação do Brasil, porém sua manutenção hodierna inadequada, atemporal. Isso porque o país deixou de ser rural, passando a se torna cada vez mais urbano. Assim, desabam as vantagens da enfiteuse, porquanto seu espírito é o de perpetuar os prédios, o que atravessa o dinamismo econômico e a fluidez de capital, essenciais às sociedades de mercado (AMARAL & SOARES, 2011, p.17)

⁴² Ver Guimarães, 1991.

O Direito de Superfície, pouco discutido e utilizado, tem importante função urbana, por isso é regulado pelo Estatuto da Cidade.

O instrumento da Enfiteuse foi utilizado para o reassentamento da população de baixa renda, que ocupava as áreas centrais da cidade de Belo Horizonte, e que foram realocadas na zona suburbana. Só no bairro da Concórdia, foram distribuídos 1890 lotes, em 77 quadras. Esse instrumento acabou contribuindo de diversas formas para a permanência dessa população no local, devido à exigência de edificação em prazo determinado, garantia de sucessão aos descendentes, indivisibilidade dos terrenos e tempo de permanência necessário para se obter o direito de posse (LIMA, 2013, p.3).

Portanto, o mesmo Poder Público que transferia a população carente para locais mais distantes do centro urbano era o que utilizava instrumentos da Lei para garantir a posse da terra a essa população.

Juscelino Kubitschek, quando prefeito, entre 1940 e 1945, ao mesmo tempo em que priorizou a implantação de áreas nobres na cidade, como o conjunto da Pampulha, lançou o primeiro conjunto habitacional para operários, por meio do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, num terreno onde estava localizada a favela da Pedreira Prado Lopes.

O conjunto habitacional foi destinado a operários e a população da favela que ali residia foi deslocada para áreas mais distantes:

A atenção que demos à criação do bairro residencial da Pampulha tinha de ser contrabalançada (...) a dois passos da cidade se vinham localizando classes de menor capacidade econômica, operários e até mendigos (...) verificamos a possibilidade de subdividir aquela área e revender ou aforar toda a gleba sem dúvida valorizada pelas condições naturais e pelos serviços que já haviam atingido. Encarando, porém, o assunto em seus aspectos fundamentais – o econômico, o higiênico e o urbanístico – comparamos as duas soluções possíveis: a primeira seria a de se fazer erguer ali mesmo, um novo bairro em condições satisfatórias; a segunda, promover a aquisição de terrenos fora da cidade, para neles localizar os moradores da Pedreira (BELO HORIZONTE, 1940, p.76, *apud* LIMA, 2013, p.3).

Dessa forma, a cidade foi se estruturando com poucas ações destinadas à população carente, além das políticas de vilas em regiões afastadas. Tal fato evidencia-se pelo reconhecimento das áreas informais pelo poder municipal

somente em 1985, com a Lei de Zoneamento que criou o SE4 – Setor Especial 4, no qual se delimitaram as áreas ocupadas por vilas e favelas da cidade.

Mesmo sendo uma cidade planejada, Belo Horizonte repetiu o processo de ocupação centro-periférico, com priorização de projetos e maiores investimentos na região central para as elites e as regiões periféricas da cidade, sem ou com pouco investimento para a população de baixa renda, como ocorreu em várias cidades brasileiras.

Em 1965, foi criada a Companhia de Habitação de Minas Gerais – COHAB/MG, pelo governo do Estado, que ficou responsável por gerenciar o atendimento do programa federal para o mercado popular:

Segundo o modelo adotado, os municípios da RMBH configuravam uma só demanda habitacional. Assim, um conjunto habitacional localizado em qualquer município da Grande BH era previsto para o atendimento à população de toda a região metropolitana. A partir dessa lógica de atuação, o número de moradias de muitos conjuntos na RMBH ultrapassou a necessidade habitacional dos municípios onde estes foram implantados, o que promovia considerável migração de população de baixa renda entre os municípios metropolitanos, sobretudo da capital em direção aos municípios limítrofes (SILVA & SORAGGI, 2013, p.5).

No período que se estende do final da década de 1970 ao começo da década de 1980, no início da redemocratização do país, destaca-se em Belo Horizonte significativa mobilização popular em prol das favelas. Esse movimento acabou influenciando o órgão metropolitano Plambel, em 1982, a criar o Projeto de Lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas, o PRO-FAVELA.

A partir daí, o programa denominado PRO-FAVELA, substituiu as ações passadas de remoção de favelas por urbanizações com ações de regularização fundiária e melhorias na infraestrutura urbana e provisão de serviços públicos (FJP, 2007).

Em geral, nos municípios brasileiros, a Política Habitacional, do final da década de 1980 até os anos 2000, foi marcada pela escassez de recursos federais, mas, em contrapartida, também foi marcada por experiências importantes e inovadoras do poder local, inclusive com propostas construídas pelos movimentos sociais.

Já a construção de conjuntos habitacionais de interesse social passou a ser realizada de forma sistemática pela Administração Municipal em Belo Horizonte, a

partir de 1990, somando-se a esta as ofertas do Governo estadual. Ensaçada no começo da década, a construção de conjuntos habitacionais de interesse social pelo poder municipal ganha impulso a partir de 1995, por meio da criação do Orçamento Participativo da Habitação – OPH.

A Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – Urbel foi criada em 1993, com o intuito de implementar a Política Municipal de Habitação Popular. Antes de sua criação, as ações eram caracterizadas pela falta de planejamento integrado e ficavam restritas a melhorias pontuais:

Sua criação representou o início de uma nova fase para a Política Municipal de Habitação, que teve significativo aumento de recursos municipais em relação ao histórico do investimento da Prefeitura nesta área até então, bem como pela construção de um arcabouço institucional que organizou e deu transparência à sua implementação (PLHIS-2012).

O Sistema Municipal de Habitação Popular, criado na década de 1990, é composto pela URBEL (como órgão executor), pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI (responsável pelo gerenciamento do Fundo Municipal de Habitação Popular) e pelo Conselho Municipal de Habitação e Conferência Municipal de Habitação (como instâncias participativas).

A partir da criação da Empresa Urbanizadora e de Habitação é que houve um aumento da abrangência de ações e continuidade na Política Habitacional, visto que a Urbel atravessou várias gestões com seus propósitos mantidos.

Os principais programas desenvolvidos pela Urbel são⁴³:

- O **PEAR** – Programa Estrutural para Áreas de Risco, para diagnóstico, controle e eliminação de situações de risco geológico. De acordo com a Prefeitura, foram implantados 7 Centros de Referência em área de risco nos principais aglomerados, também é feita a capacitação de integrantes da Defesa Civil, a remoção preventiva de famílias em situação de risco muito alto, vistorias e monitoramento constante. O programa foi criado em 1993, quando foi realizado o primeiro diagnóstico da situação de risco geológico.

Segundo a Prefeitura, as vistorias ocorrem em 100% das solicitações e são realizadas para diagnosticar situações de risco e indicação de medidas corretivas

⁴³ Pesquisa sobre programas implantados pela URBEL, realizada em 11 mar. 2016. Informações disponíveis em: <www.phb.gov.br/urbel>.

que possam ser executadas pela Prefeitura ou pelos moradores. Ainda segundo a Prefeitura, consta que, no período que antecede as chuvas, alguns atendimentos são intensificados, como as ações de limpeza de córregos e sinalização por meio de faixas em áreas de risco, colocação de lonas nas encostas, isolamento de cômodos, obras emergenciais, remoções preventivas, temporárias e definitivas.

Existem cinco Centros de Referência em áreas de risco (CREAR), nos principais aglomerados da Capital, que apresentam maior incidência de problemas de risco geológico. Os centros funcionam com um trabalho preventivo, respondendo de forma mais rápida à solicitação de vistorias por parte dos moradores, além da intensificação do monitoramento de situações de perigo. Outra vantagem é a de ampliar a possibilidade de participação dos moradores nas atividades de prevenção, interferindo com sugestões e soluções dos problemas causados pelo risco geológico.

O Programa de Regularização Fundiária – voltado à regularização urbanística e jurídica das áreas ocupadas irregularmente – promove a emissão de propriedade aos donos dos imóveis. O programa abrange a ZEIS 1 – Zona Especial de Interesse Social, como vilas e favelas e ZEIS-3 – Zona Especial de Interesse Social referente a conjuntos habitacionais populares implantados pelo Poder Público.

Suas vantagens são a implantação ou ampliação dos serviços públicos a todos os novos logradouros oficializados e, para os moradores, as vantagens de possuir escritura, ter acesso a financiamento bancário e crédito no comércio, por ter endereço oficial na cidade.

As etapas de regularização fundiária consistem em levantamento topográfico, cadastro de ruas, becos e espaços coletivos. Cadastro socioeconômico, elaboração e aprovação da planta de parcelamento junto ao Órgão Municipal e Cartório e, por ultimo, a emissão das escrituras – títulos de propriedade. A cobrança de IPTU só ocorre 10 anos depois da finalização do processo de regularização fundiária.

Nos conjuntos habitacionais, as etapas são de aprovação do projeto de edificações, obtenção das certidões, cálculo da fração ideal do terreno, instituição de condomínio, firmar contratos de financiamento com cada beneficiário ou emitir as escrituras de transferências de propriedade, registro do contrato ou escritura;

- **PROAS** – Programa de Reassentamento das Famílias Removidas de Áreas de Risco, trechos de obras públicas ou vítimas de calamidades. A partir de informações fornecidas pelas famílias a serem reassentadas, define-se o tipo de atendimento. Os critérios são comprovar moradia de no mínimo 2 anos no local, não possuir outro imóvel na cidade e nem ter sido beneficiado por programa habitacional e renda inferior a 5 salários mínimos.

Por se tratar de áreas ocupadas irregularmente, os imóveis não têm escritura e, então, somente a edificação é avaliada por critérios como tamanho da área construída, tipo de material, não podendo ultrapassar 40 mil reais.

A indenização permite a aquisição de outra moradia até o valor da indenização, em local indicado pela própria família. Há acompanhamento técnico para assegurar que não esteja adquirindo imóvel em área de risco geológico, com segurança construtiva e infraestrutura urbana básica, como água, luz e esgoto;

- **Plano Global Específico – PGE** – Nesse programa, é feito um estudo aprofundado da realidade social, econômica, física e ambiental em cada comunidade. O plano elaborado com a participação popular aponta os principais problemas e a prioridade das intervenções necessárias e também se estimam custos para sua realização. É considerado o programa principal que norteia as ações de planejamento do Poder Público. O programa busca evitar desperdícios de recursos, otimiza a aplicação das verbas e é importante na captação de recursos junto ao Governo Federal. Segundo informação da Prefeitura, até março de 2016, já tinham sido concluídos 68 planos, nos quais vivem cerca de 319 mil pessoas. E estão em elaboração mais 5 planos;

- **O Programa Vila Viva** – Está diretamente relacionado ao Plano Geral Específico PGE de cada vila atendida. É um programa de intervenção urbanística estruturante em vilas e favelas. Engloba obras de saneamento, remoção de famílias, construção de unidades habitacionais, erradicação de áreas de risco, reestruturação do sistema viário, urbanização de becos, implantação de parques e equipamentos para esporte e lazer. Após o término da urbanização, a área é legalizada com a emissão das escrituras dos lotes aos ocupantes. O programa Vila Viva também engloba ações de promoção social e desenvolvimento comunitário, educação sanitária e ambiental e criação de alternativas de geração de trabalho e renda;

- **Programa de Controle Urbano** – Apoia outros órgãos nas ações de fiscalização nas áreas de habitação social implantadas pelo Poder Público. Entre as ações, está a sustentabilidade das intervenções realizadas nas comunidades, o controle do adensamento habitacional, ações contra a reocupação de áreas públicas e reocupação de áreas de risco ou que já foram removidas para realização de obras públicas. Também o controle das atividades econômicas. A divisão de controle urbano atua em 3 grandes eixos – atividades educativas, assistência técnica e fiscalização.

Destaque para a Assistência Técnica, que tem o objetivo de ordenar e qualificar o uso do solo e a expansão horizontal e vertical nas ZEIS, de forma a garantir adensamento dentro dos critérios da Lei.

Tem aumentado o número de solicitações de assistência técnica às famílias que pretendem ou já estão reformando e ampliando suas moradias. Nesses casos, são atendidas pelo Programa de Arquitetura e Engenharia Pública, que visa a melhorar as condições do padrão habitacional e de estabilidade construtiva;

- **Programa Bolsa Moradia** – Criado em 2003, o auxílio aluguel, no valor de R\$500,00 (valor de 2012), atende famílias removidas de áreas de risco ou para a execução de obras públicas. Também atende à população moradora de rua.

5.2.5 Recife

O município de Recife desenvolveu-se estreitamente vinculado às suas características geográficas, sobre aterros em áreas de maré na faixa litorânea e sobre mangues que margeavam os antigos engenhos de açúcar.

A cidade repetiu o processo de urbanização acelerada e desordenada de diversas capitais brasileiras, principalmente a partir da metade do século XIX, devido a sua importância como centro distribuidor e polo comercial regional.

Palco de luta por terra firme, teve a expansão urbana marcada por disputas entre grandes proprietários de terra e a classe operária, trabalhadores informais e desempregados que aterravam mangues para construir palafitas e mocambos.⁴⁴

⁴⁴ Recife tem uma população de 1.537.704 hab. (Censo 2010), sendo o terceiro município mais populoso da região Nordeste; concentra 17,5% da população do estado e densidade habitacional de 70,37 hab/ha.

Durante seu crescimento, os terrenos mais favorecidos, planos, secos e aterrados representavam alto valor imobiliário, recebiam os investimentos públicos e a fixação das camadas mais ricas. Já à população de baixa renda restavam os terrenos sujeitos a inundações ou de alta declividade, muito precários para a habitação e resultando em extrema desigualdade no acesso à terra.

Um censo realizado em 1913 na cidade identificou que 43% das habitações eram mocambos, alcançando 67% na década de 1940. O problema foi agravado pelo acelerado crescimento populacional de 46%, entre as décadas de 1920 e 1940 (ALBUQUERQUE, 2006, p.30).

Os mocambos eram situados em sua maioria em mangues e alagados, os quais faziam parte dos “Terrenos de Marinha”, conforme a Lei nº 601, de 1850 – Lei de Terras⁴⁵.

No seu Artigo 5º., as terras ocupadas podiam ser regularizadas para “posseiros, cuja posse mansa e pacífica seria legitimada, mediante a comprovação de cultivo ou benfeitoria, ou, ainda, moradia habitual”. Porém, essa disposição na Lei passou a ser utilizada por camadas mais favorecidas que tinham interesses econômicos nessas áreas já desde o final do século XIX⁴⁶.

Com o 1º. Código Civil brasileiro, promulgado em 1916, inicia-se um novo período para a urbanização do Recife. A Lei favoreceu o micro parcelamento dos terrenos urbanos, o que aumentou ainda mais os interesses sobre os terrenos alagados, vez que era possível aterrar os mangues e loteá-los ou, ainda, loteá-los sem aterrar, por meio da construção de mocambos para locação.

Dessa forma, os interessados em explorar os mangues podiam reivindicar judicialmente o direito pleno de uso da terra, o que obviamente foi feito pela população mais abastada com acesso à informação, e não pelos habitantes dos alagados.

⁴⁵ Terrenos de marinha eram considerados terras de praia, de margem, de beira-mar, de mangue, de maré, compondo o quadro fundiário brasileiro e submetidos à regulamentação especial, com o objetivo de maior defesa da costa.

⁴⁶ O potencial dos alagados como via fluvial para indústrias ou comércio instalados às suas margens, como reservas de madeiras exploráveis para aproveitamento em fornalhas e curtumes ou como manancial de peixes a serem cultivados em viveiros. Aqueles que, de fato, ocuparam os alagados de forma “mansa e pacífica” ficaram excluídos da sua formalização.

A mudança na posse dos mangues da cidade definiu uma nova relação entre os recém-posseiros e os habitantes dos alagados, constatada pelo recenseamento de 1939, que identificou que 42,7% dos mocambos do Recife pagavam o “aluguel do chão” aos proprietários das terras (SOUZA, 2006, p.5).

Ainda no recenseamento de 1939, constatou-se a existência de 45.581 mocambos no Recife, representando 63,7% das habitações da cidade. Situação que levou, a partir dos anos de 1940, às primeiras ações do Poder Público para tratar os problemas de moradia na cidade.

As favelas (mocambos) eram consideradas focos de doenças e presença de marginais; daí a necessidade de sua remoção. Assim, como no restante do país, nesse período, as primeiras ações eram de remoções com caráter higiênico, tratadas como ações de polícia.

Uma política de erradicação de mocambos pretendia a adoção de uma indenização para os habitantes ou proprietários dos mocambos e também aos proprietários que haviam construído mocambos para locação, o que acabou tendo o efeito de expulsão dos moradores.

Parte dos moradores expulsos que continuaram no Recife acabaram fixando-se nos morros a noroeste da cidade, onde novamente pagavam o “aluguel de chão” aos proprietários⁴⁷.

O instrumento jurídico de aluguel do uso da terra era estabelecido na Lei somente para terrenos públicos. No caso das terras dos antigos engenhos, acabou resultando num processo de favelização semi-formalizada, mediante contrato entre proprietários e moradores à margem da Legislação (SOUZA, 2006, p.6).

Essa imensa situação caótica deu origem à formação das Associações de Bairro e Liga dos Moradores pela população de baixa renda. O registro mais antigo de movimentos de bairros no Recife é de 1931, com a Liga dos Proprietários da Vila de São Miguel.

⁴⁷ Muitos desses proprietários eram herdeiros das terras remanescentes de um antigo Engenho de Açúcar – o Engenho São Pantaleão do Monteiro (ver: SOUZA, Maria Angela; BITON, Jan (orgs.). **Recife: Transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015).

Contudo, o movimento popular foi intensificado e nas décadas de 1940 e 1950 fundaram-se várias associações de bairro, muitas delas apoiadas pelo Partido Comunista.

Todas as associações visavam à posse da terra e à melhoria das condições de vida das suas comunidades, manifestavam-se por meio de reuniões com representantes do governo, abaixo-assinados e atos públicos. A partir dessa crescente organização popular, o Estado resolveu tomar algumas providências.

Albuquerque (2006, p.5) descreve que os governos de Pelópidas Silveira, vice-governador em 1958 e prefeito em 1962, e Miguel Arraes, prefeito em 1959 e governador em 1962, propiciaram avanços no relacionamento entre o estado e os Movimentos de Bairro, aumentando a participação popular.

Arraes defendia que as organizações populares deveriam realizar um debate dos problemas com mais abrangência, não se contentando com ações pontuais de remediação como uma escola ou um chafariz.

Com os movimentos populares mais fortalecidos, foi criada, em 1963, a Federação dos Bairros do Estado do Pernambuco (FABEP), importante articulação entre associações de bairro, sociedade e administrações dos governos da Frente Popular, considerados de esquerda.

Ainda no governo de Miguel Arraes, a FABEP realizou o 1º. Encontro de Associações de Bairro, que teve como resultado a elaboração de uma Carta de Reivindicações que incluía ações na saúde, alimentação, saneamento, transporte, habitação e também a ampliação da participação popular nas decisões políticas do governo estadual e municipal, chegando-se a criar conselhos populares que participariam do Governo, mas o golpe militar, que se deu logo em seguida, interrompeu as conquistas da FABEP.

Da mesma maneira que ocorreu também em outras capitais, como no Rio de Janeiro, o regime militar desarticulou todos os movimentos e organizações populares e interrompeu os canais de comunicação e participação da população.

O período que se seguiu no país foi marcado por grande aumento populacional, aumento do número de favelas, endividamento público e crise econômica, contribuindo para um processo de metropolização do espaço ao redor

das capitais de Estado. A Região Metropolitana de Recife foi criada nesse cenário, em 1973⁴⁸.

Com a metropolização, a partir dos anos de 1970, grandes conjuntos habitacionais deslocavam a população inserida no mercado popular para a periferia de Recife. Já as famílias que não conseguiam acessar o financiamento do BNH, tentavam se localizar próximas ao Mercado de Trabalho em áreas mais centrais, por meio da invasão de terrenos de forma coletiva.

Os movimentos populares voltaram timidamente a se organizar na segunda metade da década de 1970 e, mesmo enfrentando perseguições, reivindicavam o fim do regime militar. Esses movimentos passaram a ter forte apoio da Igreja Católica do Recife, que incentivava a participação popular como instrumento de ação política. Destaca-se a Comissão Justiça e Paz, com D. Helder Câmara à frente, que além da politização das invasões, atuou no âmbito jurídico pelo reconhecimento ao direito à moradia.

A Arquidiocese de Olinda e Recife divulgou, em 1977, que cerca de 58 mil famílias da RMR, totalizando mais de 300 mil pessoas, estavam ameaçadas de expulsão da Região Metropolitana do Recife (BARROS & SILVA, 1985, *apud* SOUZA, 2015).

Diante do aumento das reivindicações, o Estado apropriou-se do discurso dos movimentos populares e prometeu abertura, participação e transição democrática, mas apenas para amenizar a pressão popular crescente.

O prefeito Gustavo Krause, eleito em 1978, enfatizava a participação e o compromisso com a população carente. No 1º. encontro com entidades de moradores, solicitou que fossem apresentados os principais problemas e reivindicações; porém, o que “a Prefeitura não esperava é que as entidades chegassem articuladas e com um único documento de reivindicação, por isso não realizou eventos semelhantes e pouco atendeu às reivindicações” (ALBUQUERQUE, 2006, p.8).

Com o aprofundamento da crise econômica, a partir dos anos 1980, há uma intensificação dos problemas urbanos no Brasil. Surge a necessidade de discussão

⁴⁸ Atualmente, a RMR possui 14 municípios e população é de 3.676.076 hab. (Censo-2010).

sobre pobreza urbana e moradia, num momento de aumento dos conflitos pela terra urbana.

O período também é marcado pela crise fiscal do Estado e a consequente diminuição dos investimentos afetaram diretamente a habitação e as famílias de baixa renda.

Outra pesquisa, realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, constata que, em cinco anos, entre 1978 e 1983, ocorreram na RMR mais de 80 invasões, envolvendo cerca de 150 mil pessoas (SOUZA, 2015).

Mesmo com dificuldade em implantar um processo com maior participação, o município de Recife reconheceu, de forma pioneira, em 1980, 26 áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pelo Decreto 11.670/80 e, em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS nº 14.511, reconheceu 27 ZEIS, no universo de 72 favelas.

No mesmo período, outras cidades já haviam iniciado a discussão sobre a implantação e demarcação das ZEIS, como o município de Diadema, em São Paulo, e Belo Horizonte; porém, Recife conseguiu transformá-la em Lei, reconhecendo formalmente a existência das favelas no território municipal.

A importância da ZEIS se dá por ser um instrumento de regulação do uso e ocupação do solo, que, por meio de novos parâmetros urbanísticos restritivos, como dimensões do lote, inibe ou tenta inibir o interesse imobiliário por tais áreas, protegendo os moradores de baixa renda.

O discurso no início dos anos de 1980 passou a ser o de urbanização de favelas e o Governo Federal havia lançado o programa PROMORAR (1979) com esse objetivo.

No Recife, o programa atendeu inicialmente três comunidades historicamente marcadas por processos de expulsão: Coque, Coelho e Brasília Teimosa, promovendo a mediação dos conflitos por meio do reconhecimento do direito de propriedade e do direito de moradia. Os projetos previam a criação de parâmetros urbanísticos especiais, Comissões de Legalização da Posse da Terra e de um Grupo de Trabalho Executivo para legalização das áreas especiais.

Também no início da década de 1980, houve aumento dos movimentos sociais em todo o país, juntamente com o processo de abertura democrática que teve repercussões na condução da política urbana. Foi realizado um congresso em Recife, que reuniu mais de 150 favelas de Pernambuco, organizado pelo Movimento em Defesa dos Favelados.

Em seguida, em 1981, a Prefeitura implantou um Plano de Desenvolvimento para as áreas carentes por intermédio de Núcleos de Planejamento Comunitário – NPC, chamados também de “barracões”, nos quais realizavam encontros com a população para apoio social e encaminhamento para vagas de empregos. Dessa forma, pretendiam resolver algumas demandas diminuindo possíveis passeatas, manifestações e pressões populares.

A Prefeitura, “percebendo o movimento de (re)organização dos bairros, antecipa-se e cria os barracões, utilizando o discurso de incorporar a população de baixa renda ao planejamento e ações da Prefeitura do Recife” (ALBUQUERQUE, 2006, p.9).

Dessa maneira, institui a participação com duplo sentido, “reconhece” as causas de luta do movimento, diminui a pressão popular e passa a imagem de “transparente”; porém, atende às reivindicações da população só quando for “possível”.

Em 1983, a gestão do prefeito Joaquim Francisco não seguiu a linha de trabalho junto aos bairros populares como o prefeito anterior Gustavo Krause e durante sua administração não houve uma estratégia política para “conquistar” os Movimentos de Bairros.

Apesar do descaso do Poder Público, o Movimento Popular, articulado com a assessoria da Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, elaborou um Projeto de Lei que definiu normas e métodos para urbanizar todas as ZEIS e também transformar novas áreas em ZEIS.

E assim, sete anos após a demarcação das áreas especiais, em 11 de março de 1987, a Câmara dos Vereadores aprovou o Projeto de Lei do PREZEIS (nº 14.947).

O plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS previa um conjunto de regras e mecanismos para o reconhecimento de

outras áreas faveladas como ZEIS, viabilização da regularização urbanística e fundiária e implantação de um sistema de gestão participativa, por intermédio das Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra – COMULs.

As COMULs foram criadas na Lei institucionalizando as práticas das antigas comissões de bairro – com o objetivo de tratar os problemas específicos de cada uma das ZEIS.

Infelizmente, na negociação com o Poder Público, o texto original perdeu três dispositivos importantíssimos: a obrigação explícita do Município para cumprir as determinações das COMULs, aprovação por decurso de prazo dos pedidos de remembramento ou desmembramento de lotes nas ZEIS, e a responsabilidade da prefeitura em arcar com o ônus decorrente dessa Lei (ALBUQUERQUE, 2006, p.11).

A aprovação da Lei do PREZEIS foi um marco na história da Política Habitacional brasileira. Ela representou o reconhecimento do direito social à moradia sobre o direito à propriedade, antes de a Constituição Federal de 1988 fazê-lo.

O PREZEIS destaca-se também por ter sido um Projeto de Lei elaborado por organizações da sociedade civil e entidades (ONG Centro de Justiça e Paz) com ampla discussão, na qual deveriam ser respeitadas as características locais das comunidades, garantindo a permanência das ocupações, desde que houvesse condições de serem urbanizadas e legalizadas, tornando-se referência nacional no âmbito de programas de urbanização de favelas.

Em 1995, uma nova Lei para o PREZEIS (nº 16.113) aprimorou os parâmetros urbanísticos existentes no plano de 1987 e propôs um formato institucional mais eficiente.

De acordo com a Lei, as áreas que podem ser demarcadas como ZEIS são terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas ou loteamentos irregulares e clandestinos passíveis de regularização urbanística e jurídica da posse da terra; terrenos não edificadas ou subutilizados que possam ser destinados a programas habitacionais para a baixa renda; e também cortiços que possam ser objeto de programas habitacionais.

São requisitos indispensáveis: o uso predominantemente residencial; a tipologia habitacional ter característica de baixa renda; haver precariedade ou

ausência de serviços de infraestrutura básica; renda familiar média igual ou inferior a três salários mínimos e possuir densidade habitacional inferior a trinta residências por *hectare*.

O fato de uma área ser demarcada como ZEIS reafirma o grau de consolidação do assentamento e permite que a população permaneça na sua comunidade, muitas vezes localizados em áreas centrais com equipamentos públicos e infraestrutura. E, a partir da existência de um sistema de gestão participativa, habilita-se o Plano de Regularização das Zonas Especiais – PREZEIS a acessar recursos que podem ser públicos ou de instituições internacionais, além de ter o reconhecimento institucional do direito à participação, formulação e acompanhamento de políticas urbanas e da consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos.

A Lei parece perfeita e resolveria todos os problemas, mas, na prática, a história é outra: desde a criação do PREZEIS, o maior obstáculo enfrentado tem sido a falta de recursos financeiros. Embora haja um acordo com a Prefeitura de Recife para um repasse de 1,2% de arrecadação tributária do município, o Fundo não se mantém constante.

Albuquerque (2006, p.15) destaca:

Por deter-se, durante anos, ao Fundo PREZEIS, ignorando a existência de inúmeros recursos além do nível municipal e, embora tendo uma perspectiva estruturadora de urbanizar a área, o PREZEIS agiu de forma pontual e paliativa, resultando em um leque de áreas que já deveriam estar totalmente urbanizadas e legalizadas.

Ocorre que, mesmo após a implantação do PREZEIS, os resultados esperados não foram totalmente atingidos. A participação popular e o alcance de mudanças significativas para essa população não ocorreram com a abrangência e o impacto que deveriam.

A seguir, destacam-se alguns problemas que foram identificados ao longo do processo⁴⁹.

⁴⁹ Ver MIRANDA e MORAES 2004.

O PREZEIS não se tornou um instrumento fundamental e prioritário para guiar Políticas Públicas e nem para receber investimentos, tendo disputado recursos com outros programas:

- Um de seus objetivos mais importantes era a articulação da regularização urbanística e fundiária a outras políticas sociais, mas não se obteve essa articulação necessária e os resultados não foram expressivos;
- O PREZEIS, foi criado no intuito de ser mais do que um conjunto de mecanismos e procedimentos para ser aplicado nas ZEIS, ou seja, é um instrumento de planejamento e gestão. Sendo assim, é dependente das prioridades e ações do Poder Público municipal. E desde sua criação, o PREZEIS esteve sujeito a mudanças de prioridades e de postura do governo, causando períodos intercalados, ora de avanço, ora de estagnação ou descontinuidade de ações, enfraquecendo, dessa forma, os movimentos populares e os canais de participação;
- Em todas as gestões municipais, após sua criação, o PREZEIS não foi devidamente considerado como um instrumento fundamental da Política Habitacional, talvez pelo fato de ter sido formulado pela sociedade civil e não ser identificado como um projeto de uma determinada gestão. Significando descaso por uma conquista de movimentos populares e falta de seriedade por um instrumento legítimo e legal de planejamento e de intervenção em favelas;
- Uma consideração importante com relação ao PREZEIS é que ele poderia ter ação mais abrangente na cidade, em vez de se limitar a intervir somente nas ZEIS, vez que tem grande potencial para a definição de diretrizes e ações estratégicas no restante da cidade, mas acaba atuando de forma limitada, o que acarreta dificuldades para ampliar sua visibilidade e legitimidade, principalmente em relação a outros segmentos sociais.

O Sistema de Gestão do PREZEIS tem duas instâncias deliberativas:

- A **COMUL** – Comissão de Urbanização e Legalização responsável pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS; e
- O **Fórum Permanente do PREZEIS** – Figura consultiva, institucional, de articulação dos diversos segmentos que integram o plano para discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas especiais de interesse social.

Esse fórum deveria, ainda, gerir os recursos para o Fundo do PREZEIS; contudo, a não efetivação dessa atribuição representa um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento dos objetivos do Sistema de Gestão.

Em resumo, o PREZEIS apresenta dificuldades como articulação a outros programas e canais populares de participação. Apesar de estar presente no Conselho de Desenvolvimento Urbano e no Conselho do Orçamento Participativo, o fórum do PREZEIS não vem conseguindo que seus instrumentos legais sejam considerados e nem conseguindo definição dos investimentos.

Políticas descoordenadas e pontuais, mas que trazem mais visibilidade, acabam sendo priorizadas em detrimento de um programa mais amplo, definido e com participação social, além de intensas disputas por recursos e divulgação.

Atualmente, há evidente esgotamento do sistema gerencial, escassez de recursos e falta de empenho dos governantes. A solução não seria só criar novas ZEIS e instalar novas Comuls, mas aumentar a promoção da urbanização e legalização dos assentamentos. Seria importante, para isso, mais recursos e mais agilidade institucional.

O problema mais importante para as comunidades é a regularização fundiária, que deveria ocorrer por meio de um plano urbanístico que incluísse, também, questões mais estruturais, mas o Fórum do PREZEIS não está conseguindo implantar estratégias para esse interesse comum:

Para o funcionamento do sistema PREZEIS é fundamental, ainda, que seus participantes ampliem a visão sobre o orçamento municipal (programação e execução) e sobre as diretrizes gerais da política urbana, como, por exemplo, o que foi estabelecido no Plano Diretor (MIRANDA; MORAES, 2004, p.425).

Uma pesquisa, em 1993, constatou que, do universo de 34 representantes comunitários, apenas 9 estavam bem preparados para uma compreensão dos problemas e tinha participação significativa na formulação das propostas. Outro ponto notado é uma crescente identificação político-partidária das lideranças comunitárias com líderes do governo:

[...] de 1987 até hoje, tanto a organização popular mudou, como a relação dos governos com as comunidades passou por amplas transformações. Uma das principais diferenças é a mediação político-partidária. O movimento popular, até o final da década de 70, não se definia

partidariamente, de forma que a identificação das lideranças das associações de bairro era feita, em geral, apenas pela história que cada representante tinha na sua comunidade. De lá para cá, a opção político-partidária foi se tornando um valor agregado dentro da cidade. (SOLER *apud* ALVES, 2005, p. 27).

Como se atualmente a sustentabilidade dos movimentos sociais fosse mais atrelada ao partido político do que à população, merecem atenção, também, para que as proposições do PREZEIS possam se tornar mais realistas, a compreensão de questões como a situação da Economia (local e nacional), as prioridades governamentais locais, as diretrizes dos programas federais e das agências internacionais, entre outras.

Miranda & Moraes (2004, p.426) destacam que outras dificuldades podem ser apontadas:

- Os representantes têm dificuldades em acompanhar o orçamento destinado ao programa, seja por falta de informações suficientes ou por não compreenderem a forma como é apresentada a contabilidade pública. Sendo assim, é quase impossível avaliar e acompanhar o investimento e estabelecer estratégias para o programa;
- Há problemas concretos para ampliar a participação popular como recursos operacionais, custos de transporte, alimentação e infraestrutura;
- Descrença da população em relação às instâncias governamentais;
- Dificuldade em estimular a participação em discussões, reuniões etc., vez que parte significativa da população está lutando pela sobrevivência, muitas vezes trabalhando longe ou em jornadas de trabalho extensas para melhorar seus ganhos;
- Muitos líderes comunitários eleitos acabam se distanciando de suas comunidades, por desinteresse ou incapacidade de mobilizar a população ou, ainda, pela manutenção de sua representação, poder e vantagens financeiras, ocultando interesses particulares sobrepostos aos públicos;
- Pelo Poder Público, há dificuldade em adaptar técnicos e máquina administrativa para um sistema de cogestão, mesmo considerando-se os avanços já alcançados;

- O sistema participativo de governo requer processos contínuos de negociação e dados atualizados sobre as localidades e sobre os projetos em andamento. A capacidade operacional do governo é limitada, tanto para levantar estimativas quanto para fomentar discussões, conduzir processos e estratégias de intervenção. Isso mostra tanto a escassez de recursos das administrações públicas, como a alternância das prioridades políticas e governamentais;

- Falta de sintonia e coordenação entre setores da Administração, alguns mais favoráveis à gestão participativa e às intervenções para consolidação das favelas e outros ainda resistentes ao reconhecimento da cidade informal;

- Mesmo com a ação das ONGs, que tiveram papel importante na formação e na organização dos movimentos populares, inclusive na implementação do PREZEIS, pode-se dizer que acabaram contribuindo para um processo de elitização da participação popular, por meio do fortalecimento de grupos, e não de toda a população.

Todos esses problemas citados dão a dimensão da dificuldade de ajuste de uma gestão participativa e indicam que há ainda um longo caminho a se percorrer. O que mais uma vez comprova que precisam existir planos e políticas de governo que ultrapassem o período das gestões de 4 anos, para não haver retrocessos das conquistas.

Poderia haver um mecanismo permanente de consulta popular, com a intenção de evitar o isolamento dos representantes. Também não há instrumentos de acompanhamento das ações dos representantes eleitos pelos moradores das áreas, incluindo mecanismos para revogar seus mandatos, caso não cumpram suas atribuições.

Também seria necessária a capacitação da população para dominar a linguagem e o conhecimento sobre as questões fundamentais e o planejamento das ações, pois da forma como vem sendo tratada, acaba resultando numa relação de clientelismo com reivindicações pontuais, sem respeitar as diretrizes dos planos urbanísticos;

Quanto à regularização fundiária, a Lei do PREZEIS utiliza, em áreas públicas, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), proibindo a doação. Já nas áreas privadas, o instrumento utilizado é a usucapião urbana. A CDRU, em geral,

não é bem aceita pelos moradores das ZEIS, pois concede apenas o direito de uso do imóvel, não implica a aquisição de direitos equivalentes aos da transferência da propriedade (SOUZA, 2012, p.12).

O PREZEIS vem enfrentando os mesmos problemas dos programas de legalização da posse da terra no país. Dificuldades pela rigidez da Legislação dos registros de imóveis, Cartórios com atuação precária; conservadorismo do judiciário; descompasso entre as ações de regularização jurídico-fundiária e as intervenções urbanísticas, além da interferência da dinâmica dos submercados imobiliários informais.

Quando há individualismo das ações de usucapião no caso de uma regularização de assentamento com várias famílias, ocorre um número maior de processos e, conseqüentemente, mais demora para decisões que são tratadas uma a uma.

A utilização de instrumentos de regularização coletiva, como a usucapião urbana coletiva, pode trazer agilidade ao andamento dos processos; porém, dependem de planos urbanísticos para definir quais espaços são públicos e quais são privados; sendo muito importante que estejam associados a mecanismos que favoreçam a permanência da população original para que não haja sua substituição.

Desde os anos 1990, houve ações de usucapião urbana coletiva no Recife, sendo que muitas delas foram propostas pela assessoria jurídica do Cendhec – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, Organização Não Governamental, fundada em 2 de novembro de 1989⁵⁰.

Porém, esse instrumento urbanístico ainda apresenta muita resistência no Sistema Judiciário e um número muito pequeno de ações foi assim sentenciada até o momento⁵¹.

⁵⁰ No ano de 1996, o CENDHEC, além de defender os moradores em ações possessórias como já vinha fazendo desde a sua criação, passou a ajuizar Ação de Usucapião Urbana. As primeiras ações interpostas foram das comunidades de Asa Branca e Vila da Paz, subáreas da ZEIS Torrões, sendo ajuizadas cerca de 170 ações até o ano de 2000 na Justiça Estadual de Pernambuco.

⁵¹ Alguns aspectos levantados sobre as dificuldades enfrentadas no trâmite das ações judiciais de usucapião urbana para regularização fundiária das ZEIS são: - Falta de sensibilização dos magistrados para o tema e as constantes trocas de juízes titulares das varas; - Morosidade do Judiciário: o individualismo da ação de usucapião e o acúmulo de processos nas varas de Sucessões e Registros Públicos; - Certidão Negativa de Propriedade: o descabimento dessa exigência por falta de determinação legal.

Apesar de todas as dificuldades apontadas ao longo da criação e funcionamento do PREZEIS, é fundamental entendê-lo como um processo de conquista popular e importante como gestão urbana democrática, que precisa ser continuamente fortalecido.

Em resumo, o que pode ser evidenciado é que tanto os movimentos sociais no Recife, como as formas utilizadas para regularização fundiária, tiveram avanços importantes. Eles foram fruto da luta das comunidades em conjunto com o empenho dos governos estadual e municipal que, a partir da década de 1980, adotaram instrumentos legais diversos relativos à posse da terra. Porém, esse avanço foi perdendo força ao longo dos anos de 1990.

O arrefecimento desse processo pode ser justificado de algumas maneiras: houve diminuição da pressão popular a partir da institucionalização das ZEIS e de várias desapropriações que ocorreram em favor dos moradores locais, que tiveram o direito de moradia reconhecido. Também podem ser incluídos na diluição dos movimentos populares o processo de redemocratização do país, os direitos conquistados na Constituição de 1988 e a municipalização das políticas sociais, que anunciavam novas esperanças para a população carente.

Ao mesmo tempo em que aumentaram os instrumentos urbanísticos, a partir do Estatuto da Cidade, o Poder Público ainda é centralizador e principal agente executor das políticas habitacionais, perpetuando relações de centralidade e dominância na tomada de decisões e gestão. É nítida a dificuldade do Estado em implementar participação mais ativa e incentivar o protagonismo da população, que permanece sendo apenas beneficiária dos empreendimentos realizados.

Durante a pesquisa para esta Tese, houve muita dificuldade em encontrar dados atualizados sobre o PREZEIS no Recife. Até mesmo em tentativa por telefone, diretamente na Secretaria de Habitação, não se conseguiu obter informações sobre a situação atual.

No *site* municipal, há poucas informações sobre a Política Habitacional e algumas desatualizadas sobre ações da Prefeitura, como a que o prefeito Geraldo Julio, no 2º. semestre de 2014, iria realizar um investimento histórico para as ZEIS de R\$ 19,6 milhões para obras de terraplenagem, drenagem, pavimentação, escadarias e acessibilidade em 11 bairros na cidade, totalizando 19 intervenções e

as obras teriam início no começo de 2015. O órgão responsável pela execução das obras seria a Empresa de Urbanização do Recife – URB, mas não foi possível obter o andamento atual das intervenções.

A falta de divulgação e a transparência dos resultados podem indicar um descaso e o retrocesso da Política Habitacional no momento da atual gestão do Recife.

5.3 Conclusões sobre a evolução da Política Habitacional brasileira: avanços e retrocessos

Nota-se que uma série de acontecimentos de ordem política e econômica direcionou a questão habitacional ao longo dos anos. Como já visto no item 5.1, o período que antecedeu a abertura política, de 1979 a 1985, foi marcado por mobilizações populares que clamavam por políticas sociais e pela redemocratização do país.

A partir daí, foram conquistados direitos importantes como a moradia digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e instrumentos urbanísticos impulsionaram experiências positivas no campo da habitação e que, gradativamente, foram ocasionando mudanças.

Com a crise do BNH, em 1983, alguns estados como o Rio de Janeiro e São Paulo criaram programas alternativos ao BNH, que foi extinto em 1986, e todo o Sistema Financeiro de Habitação foi transferido para a Caixa Econômica Federal, marcando um período que viria em seguida, com intervenções nacionais em menor escala, ausência de diretrizes e de recursos federais.

Os anos 1980 prosseguiram sem muitas experiências alternativas à construção da unidade habitacional que apresentasse resultados significativos. Enquanto isso, a década foi marcada por crise econômica e desemprego, que aumentou a necessidade de habitação. Em paralelo, com a redemocratização e aumento dos movimentos por moradia, ampliou-se o poder local e surgiram em diversas prefeituras projetos importantes e criativos, mas sem escala suficiente de grande abrangência.

Nos anos 1990, programas de urbanização objetivaram melhorias nas condições urbanas, sem remoção da população local. Destacam-se o programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro (1995-2000), e os mutirões por autogestão, em São Paulo, que resultaram em projetos de grande qualidade e com identidade em cada empreendimento. O que se pode concluir, é que foram resultados da vontade política, comprometimento das assessorias técnicas e envolvimento da população.

Grande parte dos programas que tiveram êxito nos municípios nessa época foi desenvolvida com fundos próprios ou com a ajuda de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID. Como em São Paulo, na gestão de Erundina, que utilizou um fundo próprio e, mais tarde, no Rio de Janeiro, no programa Favela-Bairro, que contou com recursos do BID.

No Governo Federal, o Programa Habitar Brasil BID – HBB, lançado em 1994, disseminou a tratativa das urbanizações em amplitude nacional. Porém, entre 1995 e 1998, os dois programas federais HBB e o Pró-moradia não tiveram resultados com quantidades expressivas.

No governo FHC (1995-2002) pode-se dizer que não houve prioridade para a Política Habitacional, que teve crédito restrito. Não houve aumento do estoque de habitações novas e o FGTS favoreceu o financiamento de imóveis usados. Em nove anos, 1995 até 2003, primeiro ano do governo Lula, foram construídas apenas 364 mil novas unidades pelo Governo Federal.

Programas desarticulados, sobrepostos e fragmentados não garantiram o aporte de recursos de forma eficiente. Escassos em grande parte do século XX, os recursos só tiveram aumento considerável para subsídio habitacional no período do BNH, no governo militar. Já a partir de 2004, o aporte de recursos federais aumentou bastante, mas como esses recursos são centralizados no Governo Federal, muitos municípios têm dificuldade de acessá-los por falta de capacidade técnica e institucional.

No início do século XXI houve alterações significativas para a Política Habitacional; pela primeira vez o problema da moradia deveria estar articulado a políticas urbanas, com intervenção no mercado fundiário por meio de instrumentos criados pelo Estatuto das Cidades.

O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, foi pensado como uma política social de grande escala, com objetivos além do aumento do número de unidades habitacionais produzidas; foi uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional para garantir a estabilidade e o aquecimento do mercado imobiliário.

Priorizou-se a produção de unidades prontas, favorecendo o setor da construção civil, sem incorporar outras modalidades de atendimento como lotes urbanizados, recuperação de edifícios degradados ou subsídios maiores para terrenos centrais.

O subsídio dirigido ao setor imobiliário acabou sendo apresentado à população com as regras do mercado financeiro. Ou seja, a financeirização da habitação nunca deixou de existir na concepção dos programas habitacionais.

Por isso nota-se que os dois maiores programas federais PMCMV, assim como o SFH/BNH, situaram-se numa zona mista entre a Política Habitacional e a Política Econômica. Ambos com aporte de recursos destinados ao financiamento e ao subsídio da habitação, mas nem sempre atingindo a faixa de renda mais necessitada.

Historicamente, no país, percebe-se que a Política Habitacional situou-se entre dois objetivos: um social, com a preocupação em diminuir o *déficit* habitacional quantitativo, e o outro de cunho econômico, que visou à geração de empregos e aquecimento do setor da construção civil. Somados a eles, o objetivo eleitoral de usar a habitação para garantia de votos em muitas ocasiões prevaleceu sobre soluções mais abrangentes. Foram priorizados resultados rápidos em detrimento de uma política urbana.

Após 15 anos de elaboração do Estatuto das Cidades e de 13 anos após a criação do Ministério das Cidades, os municípios pouco avançaram na regulamentação da aplicação dos instrumentos urbanísticos de fato e não conseguiram ainda melhorar o acesso à terra pela população carente. O valor da terra e o mercado imobiliário são os principais obstáculos, somados, ainda, às decisões jurídicas defendendo o direito à propriedade de forma tradicional no âmbito legislativo, sem incorporar os novos formatos que o Estatuto da Cidade estabeleceu.

Por outro lado, mesmo ainda sendo tratada de forma homogênea para todo o país, a Política Habitacional dos últimos anos tem apresentado avanços em sua elaboração, considerando a diversidade envolvida na questão.

As necessidades de habitação foram diagnosticadas com mais consistência (com novos parâmetros adotados pelo IBGE e órgãos técnicos) avaliando *déficits* quantitativos e qualitativos, necessidades futuras derivadas do crescimento populacional e de migrações que também foram incorporadas.

Mesmo que na prática a abordagem do problema ainda não seja conjunta, ao menos de forma escrita, nos planos habitacionais elaborados nos últimos anos, consta a análise de que se deve integrar o financiamento, subsídios, política urbana, fundiária e ambiental. Todos esses itens eram tratados de forma isolada no passado.

Pelo menos no Plano Nacional de Habitação foi dada a importância da abrangência de várias ações para tratar o tema. Outro problema que pode ser apontado é que mesmo com mais recursos disponíveis, Prefeituras, Estados e Governo Federal têm de lidar com a baixa produtividade da construção civil, baixa qualidade arquitetônica e a dificuldade da inserção urbanística dos projetos. Mas a maior limitação do atendimento de habitação social é o custo da terra urbanizada e regularizada.

Conclui-se que, apesar de tantos programas e recursos de todas as instâncias dirigidas para a população de baixa renda, o problema da moradia continua longe de ter uma solução.

A necessidade de novas unidades é imensa, a qualidade do *hábitat* popular é insatisfatória, a pobreza e as condições da economia do país contribuem para um contingente sempre crescente de moradores informais.

Para que os Planos de Habitação saiam do papel, a forma de captação e destinação dos recursos tem relevante importância. O Governo Federal prevê uma política de moradia baseada em um Fundo Nacional, que distribui recursos para Fundos estaduais, segundo critérios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, repassando a instâncias estaduais e municipais. Dessa forma, dá-se um sistema mais articulado entre os diversos órgãos financeiros e programas da Política Habitacional. Mas o que ocorre na prática é que muitos municípios ainda não têm os requisitos mínimos para acessar os recursos. Até municípios pertencentes às

Regiões Metropolitanas, que têm o problema habitacional agravado pela característica de serem polos de atração populacional, ainda não possuem Planos Municipais de Habitação em sua totalidade.

Outro problema notado nas gestões municipais é a descontinuidade de orientação política que implica mudanças na Política Habitacional. Como os Planos Municipais de Habitação são recentes, ainda não há distanciamento histórico suficiente para se analisar se o atendimento ao plano está sendo seguido fielmente por gestões de diferentes orientações políticas, mas o que se pode afirmar até o momento é a interferência do Governo Federal que, por intermédio do agente financeiro CEF, exigiu que os municípios se adequassem ao Programa Minha Casa Minha Vida, causando recuos e desvios que desperdiçaram investimento e tempo de trabalho das equipes das Secretarias de Habitação de gestões anteriores.

Quanto às políticas municipais, no cenário nacional, destacam-se as capitais: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Recife, pela complexidade da questão e pela maturidade de suas políticas habitacionais. Inclui-se na análise São Bernardo do Campo, um município inserido em região metropolitana que merece destaque pela gestão habitacional elaborada a partir de um extenso levantamento do problema em seu território.

Cita-se, ainda, o programa Morar Carioca que pode ser considerado um bom exemplo quando analisado pelos objetivos iniciais: um programa que expandiria o Favela-Bairro, com metodologia participativa, prestação de serviços de forma equitativa e manutenção dos projetos em longo prazo; porém, nota-se que faltou um ingrediente fundamental: a vontade política para implementá-lo de fato. O poder local se empenhou em outras obras mais emergenciais, por causa do grande evento esportivo realizado no segundo semestre de 2016. Não houve tempo para o diagnóstico social, as discussões com moradores e para obras demoradas, como implantação de redes de esgoto.

No caso de Belo Horizonte, destaca-se a criação de uma Empresa municipal para gerir a política municipal. A Urbel tem se configurado um conjunto claro e articulado de diretrizes e também com variedade de programas e subprogramas, permitindo arranjos que oferecem uma gama de possibilidades, proporcionando soluções a diversas demandas diferentes. Também representa conquistas que são passadas de uma gestão para outra.

Como o universo das prefeituras é menor e mais próximo à população local, deveria ser mais fácil incorporar maior diversidade de programas, com compreensão da complexidade da questão, que implicam intervenções simultâneas em diversas dimensões. Mas no caso de São Paulo, justamente é o tamanho da Administração Pública e a quantidade da população que dificultam as ações que, muitas vezes, são desarticuladas e sobrepostas entre Secretarias.

O que deveria ser buscado pelas administrações municipais é uma política articulada com as demais secretarias, com um sistema institucional de gestão, organizado e com caráter abrangente.

Há discussão se na maioria das vezes a elaboração do PLHIS não acabará tornando-se só mais um plano. São Bernardo do Campo dedicou bastante tempo para a compreensão de sua demanda, cumpriu desafios que permanecem em várias gestões municipais, procurou definir o que é consolidável e não consolidável, ou seja, como classificar o assentamento. Quantificar também é um desafio importante para a Política Pública. Mas, mesmo em municípios como São Bernardo do Campo, que entende bem sua carência, nem sempre o resultado das ações é satisfatório.

Recife apresentou importante movimento popular, que resultou no reconhecimento das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS pelo Poder Público, de forma pioneira no país, em 1981. Pouco tempo depois, com empenho da sociedade civil, criou o instrumento do PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social e houve avanço no processo de gestão participativa e regularização fundiária. Mais tarde, a partir dos anos de 1990, a dinâmica dos movimentos sociais perde força, levanta vários entraves dessa gestão participativa e, juntamente com a crise do Estado, apesar da proliferação de instrumentos normativos, há retrocesso na Política Habitacional.

Após analisar a evolução da Política Habitacional Nacional e de municípios selecionados, conclui-se que a legalização do acesso à terra não pode ser apresentada de forma isolada; precisa fazer parte de um conjunto de ações para garantir a permanência das pessoas no local que ocupam. Conjuntamente, seriam necessárias obras de urbanização, políticas sociais, programas econômicos e mecanismos de gestão pós-obra das áreas.

Finalizado o processo completo de urbanização, deveria ocorrer a integração socioespacial das comunidades com as áreas adjacentes. Os aspectos de continuidade da precariedade após um programa habitacional implantado serão aprofundados no capítulo seguinte.

A destinação de recursos para o subsídio habitacional para a população carente e a manutenção desses repasses sem comprometimento das finanças do órgão financiador precisam ser muito bem estudadas para evitar desperdícios e recuos. O desenho financeiro que um programa vai ter é fundamental para o seu sucesso.

O empenho do chefe do Executivo deve ser considerado um fator responsável pelo sucesso dos planos e programas. Enquanto não se institucionalizar como Política Pública, a gestão habitacional ficará sujeita a desvios de priorização de ações e à orientação de diferentes partidos políticos.

E, por fim, a questão da posse da terra, que também é fundamental. Hoje, o que ocorre é que a legalização da terra gera segurança legal aos indivíduos contemplados; porém, o que normalmente acontece é que as pessoas vendem esses imóveis, que passam a ter mais valor no mercado imobiliário e invadem novamente outras áreas, um dos motivos, entre outros, é que a formalização traz encargos que até então não existiam. Por isso, torna-se muito importante pensar em outros formatos de propriedade que poderiam ser utilizados para acesso à moradia, conforme visto no capítulo anterior, sobre as soluções que outros países adotaram.

6 A PRECARIEDADE EXISTENTE NO PÓS-ATENDIMENTO HABITACIONAL DAS COMUNIDADES

O presente capítulo pretende detalhar a precariedade existente em cada uma das comunidades estudadas. Em todas elas, após a intervenção do Poder Público, por meio de um programa habitacional, permanece uma condição insatisfatória que precisa ser encarada como mais uma etapa do atendimento habitacional que, na maioria das vezes, é encerrada quando há a entrega da moradia. Dessa forma, analisaram-se os diversos aspectos envolvidos, bem como as visões dos vários atores inseridos no processo.

6.1 Precariedade – Definição

Faz-se necessário definir o que é precariedade e como ela está relacionada à moradia.⁵² No dicionário Michaelis, a definição encontrada é: **adj (lat *precariu*)** **1** Que não é estável ou seguro; sujeito a eventualidades. **2** Incerto, duvidoso. **3** Melindroso, arriscado. **4** Vário. **5** Minguado, difícil: *Situação precária*. **6** Escasso. **7** Frágil, débil.

Os assentamentos informais encontrados no país normalmente apresentam:

Precariedade da posse

- Iminência da expulsão e da desocupação;
- Ilegalidade da posse da terra ou da propriedade;
- Grande mobilidade residencial, favorecida pelo mercado imobiliário informal;
- Alto comprometimento da renda familiar por prestações ou aluguéis.

Precariedade da urbanização

- Lotes e ruas mal definidas;
- Ausência de equipamentos e serviços públicos;
- Segregação à cidade formal.

⁵² O termo precariedade na habitação é entendido como uma construção não adequada, frágil ou ainda insalubre, apresentando problemas de estrutura, de umidade, ventilação e iluminação. No entanto, a habitação no sentido de moradia tratada como um direito de todos os cidadãos, insere-se num universo mais amplo, que inclui também os serviços públicos disponíveis, a regularidade fundiária do imóvel e o acesso à cidade.

Precariedade da habitação

- Umidade, falta de ventilação, falta de insolação, estrutura frágil, instalações precárias, construções de sobras, de madeira, ou alvenaria sem parâmetros técnicos.

Precariedade social

- Baixa renda;
- Baixa escolaridade;
- Alta vulnerabilidade à violência, problemas de saúde e aspectos relacionados à pobreza;
- Ausência ou baixa participação/organização da população.

Precariedade do atendimento público ou da presença do Estado:

- O Poder Público tem dificuldade em prestar serviços com o mesmo padrão da cidade formal como: policiamento, concessionárias públicas, inclusive coleta de lixo, controle urbanístico, continuidade de benfeitorias ou ações de planejamento e desenvolvimento local;
- Pouca ou nenhuma sistemática de avaliação do pós-atendimento;
- Insuficiência ou ausência de programa de aperfeiçoamento do quadro técnico e melhorias das políticas habitacionais.

Grande quantidade de assentamentos informais que existem no país foi objeto de programas de governo que buscaram, de alguma forma, melhorar os aspectos precários elencados acima.⁵³

⁵³ Determinados autores baseados na Fundação João Pinheiro, classificam o nível de precariedade das construções populares resultando em várias categorias: inexistente, baixa, média, alta e muito alta, onde as variáveis analisadas são:

- infraestrutura urbana básica -> redes de abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica, pavimentação de vias, drenagem pluvial, energia elétrica e coleta de lixo;
- regularidade fundiária dos imóveis -> a inadequação fundiária ocorre quando pelo menos um dos moradores no domicílio tem a propriedade da moradia, mas não total ou parcial a propriedade do terreno ou da fração ideal do terreno no caso de apartamento.
- cobertura inadequada - > domicílios que embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.
- unidade sanitária domiciliar exclusiva -> domicílios que não possuem banheiro ou sanitário de uso exclusivo.
- tamanho das unidades habitacionais compatíveis com o número dos moradores -> Há o adensamento excessivo quando o número médio de moradores ultrapassa três pessoas por dormitório, considerando apenas domicílios próprios.

Nas comunidades visitadas em São Paulo, assim como ocorre em outras cidades, mesmo após passar por algum tipo de programa habitacional, ainda apresentam situações de precariedade ou de insuficiência no atendimento público, que os condena a permanecer em condições de vida aquém do desenvolvimento do restante da cidade.

No próximo item, serão descritas as análises em diversos modelos de provisão habitacional.

6.2 Visitas a áreas pós-programas habitacionais entregues

Para o desenvolvimento da presente tese, conforme a metodologia adotada, foram realizadas visitas a áreas que passaram por intervenções de programas de habitação de interesse social no município de São Paulo, conforme segue:

- 1º. semestre de 2013, durante o curso da Disciplina AUP 5707 – Áreas Residenciais Localização e Planejamento, com os professores Suzana Pasternak e Antônio Cláudio Moreira L. Moreira;
- 1º. semestre de 2014, durante o curso da Disciplina AUP 5907 – Intervenções no Espaço Informal das Cidades Brasileiras Contemporâneas, com as professoras Maria de Lourdes Zuquim e Maria Camila Loffredo D’Ottaviano;
- Ao longo de 2014 e 2015, durante o período de docência na Universidade Cruzeiro do Sul, e visitas complementares às pesquisas, realizadas no 2º. semestre de 2016.

Em todas as visitas, buscou-se analisar, nas comunidades atendidas por programas habitacionais, os aspectos físicos, como a inserção urbana e as condições arquitetônicas; os aspectos sociais, como o desenvolvimento socioeconômico e as ações de participação comunitária e, por último, os aspectos relacionados ao Poder Público e a abrangência do atendimento habitacional.

Objetivou-se cobrir, na análise, as modalidades mais usuais do atendimento habitacional como conjuntos habitacionais, intervenções em cortiços, urbanização de favela, erradicação ou verticalização de favela e locação social. Porém, não se esgotam aqui as diversas modalidades que fazem parte desse universo, como unidades para idosos e *retrofit* de edifícios abandonados, entre outros, que são

usados em menor escala de atendimento. Foram escolhidos os modelos de atendimento habitacionais mais significativos em termos de ocorrência numa grande cidade.

Em cada comunidade visitada, os aspectos foram analisados em seu conjunto, procurando identificar pontos positivos e dificuldades encontradas na visão dos moradores, do Poder Público e em alguns casos da Empresa contratada para sua execução.

Mesmo havendo significativa literatura sobre o tema, buscou-se analisar as razões da insuficiência dos atendimentos habitacionais e a continuidade da precariedade, com enfoque para a questão do acesso à terra urbana, mobilidade da população moradora e participação social.

Como fazer a intervenção, como construir conjuntos, como urbanizar as áreas, foram conhecimentos conquistados ao longo do histórico da Política Habitacional brasileira tratada no Capítulo anterior.

Na etapa evolutiva atual, é importante identificar entraves e extrair novos olhares para que o ciclo do atendimento habitacional se torne mais completo.

6.2.1 Conjuntos Habitacionais em Parada de Taipas

Visita realizada em 04/04/2013.

Figura 6 – Localização da área no município de São Paulo

Fonte: SEHAB/PMSP disponível em <http://mapa.habitasampa.inf.br/> - acesso em 16/01/2017

Figura 7 – Localização dos conjuntos visitados em Parada de Taipas

Fonte: Google Earth – Contorno elaborado pela autora - dez/2016

Localizado na região noroeste da capital, administrado pela subprefeitura de Pirituba, o bairro Parada de Taipas é um subdistrito do bairro Jaraguá.

Os conjuntos visitados localizam-se na Rua João Amado Coutinho e Rua Lucinda Simões, os conjuntos construídos por mutirão localizam-se na Rua Ilha da Juventude, 484 e Conjunto Por do Sol de mutirão de casas, nas proximidades da Rua Monte Alegre do Sul.

Os conjuntos visitados apresentam produção habitacional de diferentes períodos. Os primeiros conjuntos, em formato H, foram construídos pela COHAB/SP, datam do início dos anos 1980, época em que a Política Habitacional priorizava suprir o *déficit* quantitativo; há inúmeros conjuntos no bairro com essa tipologia.

Figura 8 – Prédios em formato H

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Figura 9 – Paisagem homogênea dos conjuntos da Cohab no bairro.

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Embora com acabamentos simples, a qualidade construtiva não apresenta problemas. No projeto arquitetônico, são apartamentos de 2 dormitórios com boa ventilação e iluminação nos ambientes.

O tamanho dos apartamentos, com cerca de 50 metros quadrados, é superior ao que vem sendo construído nos dias de hoje, como nos programas do CDHU e da COHAB, com 40 metros quadrados.

Como os conjuntos foram construídos há mais de 30 anos, a maioria dos moradores já possui quitação do imóvel, escritura definitiva registrada em Cartório e pode negociar a venda formalmente, inclusive podem ser vendidos em novos financiamentos. Muitos apartamentos já estão no segundo ou terceiro proprietário.

A maioria dos moradores é proprietária, havendo pouca locação dos imóveis na região. A mobilidade da população moradora não é alta, por causa das condições de renda das famílias, que já estão mais estruturadas, devido ao longo período que já se passou desde que os conjuntos foram entregues. Esse fato também pode ser evidenciado pelas melhorias dos acabamentos nas unidades e nas áreas comuns dos prédios, como a construção de garagens para veículos, por exemplo.

O bairro possui redes de infraestrutura viária, água, esgoto, coleta de lixo, iluminação, destacando-se a presença de um grande Hospital e comércio geral nas principais avenidas.

A região de Parada de Taipas tem pelo menos uma unidade de EMEI, EMEF, Escola Estadual, Delegacia, Biblioteca Pública e Posto de Saúde.

No segundo conjunto visitado, que foi executado por mutirão, em parceria com empreiteira, nos anos 1990, os moradores relataram que faziam parte de uma Associação e que ficaram muitos anos esperando por um local que seria destinado para a construção do conjunto. Após conseguirem o terreno, distante do bairro em que moravam, ficaram cerca de 3 anos construindo, em conjunto com a Empreiteira contratada pela Prefeitura.

Figura 10 – Conjunto construído em mutirão – Rua Ilha da Juventude, 484

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Nota-se melhor qualidade arquitetônica com o tipo de implantação dos edifícios e disposição dos apartamentos, embora o apartamento seja menor, cerca de menos de 50m², há presença de luz natural e ventilação em todos os apartamentos, equipamentos de lazer, como quadra e churrasqueira, além da preocupação dos moradores em cuidar do paisagismo das áreas comuns do condomínio.

Essa tipologia de construção por meio de mutirão desperta maior apropriação dos espaços pelos moradores e consequente maior cuidado com sua manutenção.

Figura 11 – Conjunto construído em mutirão – áreas comuns

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Os moradores têm a propriedade do imóvel e há pouca mobilidade da população, pelo tempo e tipo de construção diferenciada, com a participação dos moradores.

Por último, no bairro de Parada de Taipas, foram visitados sobrados construídos por mutirão organizado pela Prefeitura, denominado condomínio Por do Sol, com cerca de 56m² de área.

Figura 12 - Conjunto de casas construído em mutirão – Conjunto Por do Sol

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Observou-se que existem vários níveis de acabamento nas edificações, tanto nas fachadas como na parte interna das residências, que vão desde o bloco sem acabamento até revestimentos cerâmicos.

Nesse conjunto de casas visitado, houve problemas de interrupção da construção por falta de verbas municipais, ocasionadas pela troca de gestão da Prefeitura, de Luiza Erundina para Paulo Maluf, o que pode ter influenciado a qualidade final.

Figura 13 Conjunto de casas construído em mutirão com maior liberdade construtiva

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Os sobrados possuem quintal, mas o espaço interno de moradia é semelhante aos outros conjuntos de apartamentos visitados; porém, não tão ventilados e ensolarados como os apartamentos, devido à construção geminada nos dois lados. Propiciam aos moradores mais liberdade construtiva, visto que muitos tinham mais um andar construído ou área de lazer na última laje.

Em todas as 3 tipologias habitacionais que foram visitadas na região de Parada de Taipas, observou-se que não existiu a preocupação com a inserção urbana, não houve planejamento para a construção de equipamentos públicos como creches, escolas de Ensino Fundamental e nem de Ensino Médio ou Técnico, que foram sendo construídos ao longo dos anos sem um plano prévio, também não existiu investimento nas condições de mobilidade do bairro e nem a preocupação com praças ou áreas de lazer que a população pudesse usufruir, mesmo após tanto tempo de sua construção.

Figura 14 – Aspectos de precariedade urbanística do bairro

Autora: Livia Muchinelli – abril/2013

Com relação às possibilidades de renda da população, percebe-se que há grande mobilidade para locais com maiores ofertas de emprego na cidade.

Há falta de Políticas Públicas para desenvolvimento social, geração de emprego e renda. Embora esteja integrado à cidade formal, o bairro apresenta dificuldade de acesso pela distância a centros maiores de comércio e lazer da cidade. Está situado na parte mais setentrional da capital, é um núcleo urbano um pouco isolado do restante da cidade por um cinturão verde tênue, o que dificulta a locomoção para bairros mais centrais.

Figura 15 – Ausência de melhorias e áreas abandonadas

Fonte: Livia Muchinelli – abril/2013

Há necessidade de um plano de desenvolvimento regional para potencializar a Economia, para que a população tenha condições melhores de sustento, estudo e desenvolvimento.

Por outro lado, poderia haver a continuidade da cooperação e autogestão da comunidade, ultrapassando o período que demorou a construção dos conjuntos e, por meio de uma organização coletiva, continuar conquistas para diminuir a vulnerabilidade social, como, por exemplo, a construção de mais creches, escolas de período integral, cooperativas para alimentação, cursos, ações de reciclagem e fomentar de alguma forma a Economia da região.

Resumo dos pontos notados

- Paisagem homogênea dos conjuntos da COHAB;
- Qualidade do projeto – razoável para os conjuntos da COHAB e sobrados;
- Qualidade muito boa nos conjuntos de prédios construídos em mutirão;

Porém, mesmo com a expansão da cidade para a periferia a partir das décadas de 1930 e 1940, os cortiços nunca foram totalmente extintos e sempre foram alternativa de habitação, inclusive em bairros não centrais.

Presentes na cidade de São Paulo desde o início do século passado, são tipologias difíceis de serem identificadas por fotografias aéreas para mapeamentos.

Nos levantamentos aerofotogramétricos, apresentam-se com telhados de edificações comuns e a identificação do imóvel cortiço tem de ser feita por visita ao local por agentes do Poder Público; daí a dificuldade da Prefeitura em quantificá-los, contar população moradora e propor políticas para esse tipo de habitação.

A partir da metade do século XX, o cortiço também era uma alternativa ao lote de periferia ou da favela em regiões afastadas, nas quais não havia o gasto com aluguel, mas com a condução. O cortiço, na maior parte das vezes, estava inserido em regiões com várias opções de emprego, perto de oportunidades de renda. Mais tarde, o cortiço passou a existir também na periferia, como por exemplo, em Itaquera, Guaianases e outros bairros distantes.

Os cortiços estão presentes em áreas com degradação econômica, normalmente sem especulação imobiliária. Por exemplo, Brás e Campos Elíseos, que eram bairros nobres, mas sofreram decadência econômica. Ou então, estão presentes em bairros mais valorizados, como, por exemplo, Pinheiros, onde a casa antiga e deteriorada pode valer menos que o terreno; por isso, não há interesse em reformá-la, e sim fazer um cortiço para, anos mais tarde, vender o terreno para uma incorporadora. Em São Paulo, há cortiços em quase todos os bairros.

Os exemplos visitados localizam-se na região central da Capital, no bairro do Brás, que é um dos mais antigos da cidade. Apresenta boa infraestrutura de transporte, comércio abundante e serviços, mas o bairro sofre com a degradação econômica e com a falta de investimentos públicos.

Foram visitados 3 cortiços com diferentes tipos de conservação; o primeiro situado na rua Uruguaiana nas proximidades do nº 57, era composto por três casarões antigos e térreos, provavelmente do início do século XX, que o atual proprietário recebeu de herança no qual manteve os aluguéis existentes há muitos anos.

Figura 18 - Cortiços na Rua Uruguaiana – três casarões antigos

Fonte: Google Earth - 2013

Em cada casa foram adaptados 8 quartos ou cômodos, que eram alugados por cerca de R\$ 300,00 por mês, com instalações sanitárias comuns, pouca ventilação e pouca iluminação, a maioria dos ocupantes eram imigrantes vindos de Bangladesh, Índia. O tempo médio de permanência no cortiço, segundo informação dos moradores, era 3 anos. A maioria eram trabalhadores informais, no Centro da Capital.

Do outro lado da Rua Uruguaiana no nº. 57, visitou-se outro cortiço, também um casarão adaptado, com 10 quartos, porém com melhores condições: havia mais iluminação e ventilação e vários quartos com janela para a rua, visto que o sobrado ocupava um lote bem maior do que o primeiro cortiço visitado.

Figura 19 – Cortiço Reformado na rua Uruguaiana, 57

Fonte: Google Earth - 2013

Não havia odores, estava recém-pintado e havia preocupação com a manutenção e limpeza. No quintal, aos fundos, havia mais instalações sanitárias, cerca de quatro banheiros, numa área com bastante incidência solar.

O quarto custava cerca de R\$ 400,00 por mês. A maioria dos ocupantes é de migrantes vindos do norte e nordeste e pela informação do senhor que nos acompanhou na visita, havia apenas um casal estrangeiro, que era boliviano. A maioria dos moradores estava trabalhando e não pudemos entrevistá-los, como no primeiro cortiço.

O 3º. local visitado localizado na rua Marajó, nº 132 era um cortiço que foi demolido e recém-construído um novo prédio com pequenos apartamentos para locação, com cozinha, 1 banheiro e 1 quarto cada. A tipologia de implantação repete o modelo de cortiço: foi construído nos fundos do lote de uma lanchonete com acesso por um corredor comprido, escuro, com janelas apenas nas cozinhas e portas de entrada para cada unidade. No dormitório e no banheiro, havia uma janela voltada para dentro da cozinha. Não houve preocupação com luz natural ou ventilação. Composto de 6 apartamentos no térreo e 6 no andar superior, também com corredor de acesso, cada locação custava em torno de R\$ 800,00 por mês. Na época da visita, apenas 2 unidades estavam alugadas. A construção havia sido

terminada há 2 meses e a proprietária esperava controlar a quantidade de ocupantes por apartamento.

A proprietária relatou que optou pela demolição e nova construção porque a Prefeitura ficava cobrando melhorias na antiga construção e ameaçava fechá-la.

Figura 20 – Cortiço nova construção na Rua Marajo, 132

Fonte: Google Earth 2013

As Informações sobre cortiços presentes no *site* HABISP, da Prefeitura de São Paulo, em abril de 2013, precisariam ser atualizadas, pois apresentavam informações de três anos atrás: “Dos 1814 imóveis vistoriados entre 2005 e 2010, 1091 se encaixam na categoria cortiço. Destes, **280** imóveis estão em obra para se adequarem à Lei Moura; **66** foram interditados por apresentar risco aos moradores e **36** foram totalmente requalificados (julho 2010)” (Disponível em: <www.habisp.info.sp.br>. Acesso em: 29 abr. 2013).

Para saber sobre o Programa Cortiços, presente no Plano Municipal de Habitação, o *site* redirecionava para o seguinte texto:

Fazer valer a Lei (Moura) é tarefa de difícil execução, mas viável. O primeiro passo foi ir a campo mapear e vistoriar os cortiços da Capital. Até o momento foram vistoriados 1.590 imóveis. Como premissa do Programa, foi criada uma metodologia que está apoiada em três eixos: capacitação dos moradores de cortiços; fiscalização para adequação dos imóveis à lei e intervenção nos imóveis. (Disponível em: <www.HABISP.info.sp.br>. Acesso em: 29 abr. 2013).

Outra informação presente no programa é que enquanto o cortiço passa por adequações, as famílias podem optar por um aluguel temporário ou as que tiverem

renda maior podem ser encaminhadas para imóveis do CDHU, por meio de carta de crédito, conforme descrito no *site*:

O valor da carta de crédito para aquisição do imóvel pode variar de R\$ 29 mil a R\$ 58 mil, com prestações que vão de R\$ 62 a R\$ 242. Como o valor médio do aluguel nos cortiços é de R\$ 200, significa que muitos moradores têm capacidade financeira para pagar um financiamento. Com isso pode-se constatar que os "encortiçados" têm as menores rendas e pagam muito caro por um local insalubre e altamente adensado, realidade antiga que o programa está mudando.

Com a adoção do Programa de Cortiços, muitas famílias que antes eram "encortiçadas" já vivem em melhores condições. Na Mooca, 1.780 famílias e, na Sé, outras 347 famílias já foram encaminhadas para atendimento da CDHU, o que totaliza 4 mil famílias em atendimento em apenas 46 meses de aplicação do Programa. (Disponível em: <www.HABISP.info.sp.br>. Acesso em: 29 abr. 2013).

Nota-se que a SEHAB/SP não disponibiliza dados atualizados, nem dados do andamento do programa. A percepção é que existe grande volume de levantamentos e que não conseguem organizar as informações, ou não há continuidade no programa apresentado.

Os números do problema, segundo a Prefeitura de São Paulo, em 2013 são:

- Na Capital, existem 23.688 imóveis "encortiçados", onde vivem 160.841 famílias (dados Fipe, 1993);
- Na Subprefeitura da Sé, são 1.288 cortiços, onde vivem 15.102 famílias;
- Na Subprefeitura da Mooca, são 523 cortiços onde vivem 4.156 famílias (Dados disponíveis em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3380>>. Acesso em: 1 maio 2013).

A postura do Poder Público até o início do século passado era negar o cortiço, sem dar soluções. Faziam um perímetro no qual não poderia haver cortiços e, atualmente, a ação pública continua mínima, sem levantamento preciso, que seria o passo inicial para a aplicação de programas de melhoria e sem requalificação das regiões encortiçadas.

A Prefeitura apenas realiza vistorias e faz exigências de adequações, conforme a Lei Moura.

Resumo dos pontos notados

- Há dificuldade de implantação de uma política específica para cortiços pelo Poder Público, as ações são mínimas;

Figura 22 – Localização da Favela Real Parque

Fonte: Google Earth – Contorno elaborado pela autora - dez/2016

A favela visitada no bairro Real Parque, distrito do Morumbi, zona Sul de São Paulo está localizada bem próxima à ponte estaiada Octávio Frias de Oliveira e possuía, em 2013, 1.400 famílias. O início da ocupação, conforme informações no *site* HABISP, data de 1956, e desde o final do ano de 2010 passou por uma intervenção da Prefeitura de São Paulo para remover a totalidade das edificações existentes e realocar seus moradores em conjuntos habitacionais novos na área.

A prioridade do projeto se deu pela alta vulnerabilidade social da população moradora, que apresentava média de escolaridade de 4 anos e renda entre 1 e 2 salários mínimos, além de construções em encostas, com risco de deslizamento e estrutura construtiva precária.

Figura 23 – Maquete com a implantação dos novos conjuntos

Fonte: Acervo pessoal – jun/2013

A região também está inserida em boa localização na cidade, com acesso fácil ao transporte coletivo, CPTM e Metrô, além da Marginal Pinheiros, com opções de Mercado de Trabalho no entorno, composto por condomínios residenciais, comerciais e grandes lojas.

Como muitos outros bairros de São Paulo, o Real Parque cresceu sem planejamento, com intensa valorização imobiliária da região notada pelos condomínios de alto padrão, a favela evidencia muito bem o contraste social existente no país.

O Projeto foi desenvolvido entre 2010 e 2012 e a construção entre 2010 e 2015. Os arquitetos responsáveis pelo projeto foram Eduardo Colonelli, do Escritório Paulistano de Arquitetura, Geni Sugai, da SEHAB/HABI-Sul, e Jeferson Diniz, da SEHAB/HABI-3.

Figura 24 – Novos conjuntos do Projeto Real Parque

Fonte: <http://www.epaulistano.com.br/real-parque---fotos.html>, acesso em 12/12/2016

Sendo um total de 1.252 unidades divididas em 11 condomínios, com 7 a 9 pavimentos. Todos com acesso pelo pavimento intermediário, com 4 superiores e 2 a 4 pavimentos inferiores.

Também foi projetada uma praça e equipamentos institucionais, como um edifício cultural-educacional, com 2.550m² e uma creche com 800m², que até o encerramento desse trabalho ainda não havia sido construída. Seria localizada na grande área vazia que hoje está cercada com grades para evitar reocupação.

A licitação para essa intervenção foi dividida em duas etapas. A 1ª. etapa tinha previsão de término em agosto/setembro de 2013. O processo licitatório da 2ª. etapa estava paralisado por suspeita de direcionamento no próprio edital, segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 26/03/2013, no valor de R\$ 82,9 milhões.

Optou-se pela intervenção total na área e não somente reurbanização da favela, por pressão dos moradores do entorno, que não queriam a comunidade nas suas proximidades.

O motivo da discórdia, segundo reportagem da Revista Veja São Paulo, em 27/01/2011 era: “Parte dos conjuntos habitacionais será construída em dois terrenos atualmente vagos, que custaram 7,5 milhões de reais à Prefeitura”.

Ainda na mesma reportagem, o representante de 9 edifícios próximos disse: “Não somos contrários às melhorias, mas deveríamos ter sido consultados sobre a incorporação dessas áreas”. Outro morador do entorno explica: “A prefeitura decidiu ampliar o atual perímetro da favela e vai deixar espaços livres no meio dela, nos quais surgirão novos barracos”.

Com um pedido de suspensão das obras, o grupo protocolou, em dezembro de 2010, uma denúncia no Ministério Público. O secretário municipal de Habitação na época, Ricardo Pereira Leite, na mesma reportagem, afirmou: “Não podemos transformar casebres em moradias dignas utilizando o mesmo espaço físico, o que deve estar causando incômodo à vizinhança é a ausência no projeto de um muro cercando toda a favela”, evidenciando o conflito pelo espaço urbano.

Na favela, já existia um conjunto habitacional do programa Cingapura, com cerca de 500 unidades, construído em 1998.

Figura 25 – Vista do Conjunto Cingapura ao fundo

Fonte: Acervo pessoal – jun/2013

No início da intervenção, os moradores não queriam conversar com a Prefeitura, por causa da experiência com o conjunto Cingapura. Alegavam que foram abandonados após a entrega. Com o tempo, os técnicos foram conquistando a confiança dos moradores e as realocações foram ocorrendo de forma pacífica, embora ainda exista a presença do tráfico de drogas na área.

Desde o início da intervenção, foi criado um Conselho Gestor, composto por 50% de integrantes da Prefeitura e 50% de integrantes da favela, sendo escolhidas, geralmente, pessoas que já tinham um trabalho coletivo na área. Por exemplo, 1 representante do Movimento Jovem, 1 representante religioso e 1 representante indígena.

A maior parte dos lotes era do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo – DER, que estava em negociação com a Prefeitura para regularização até o momento da visita. A outra parte eram terrenos particulares pelos quais já havia sido paga indenização de valor de Mercado.

Os recursos para essas obras vieram da Operação Urbana Faria Lima, por meio da Lei nº 13.769/04, o preço de custo de cada unidade com 55 m² de área útil, com 2 dormitórios e varanda, é de cerca de R\$80.000,00 a R\$ 100.000,00, ou seja, R\$ 2.000,00 o m².

Todas as famílias foram cadastradas e estavam sendo removidas por fases. Quando saíam, recebiam da Prefeitura uma ajuda mensal de R\$ 500,00 para pagamento de aluguel em outra região, durante o período das obras. Quando retornam, recebem o imóvel e começam a pagar um Termo de Permissão de Uso – T.P.U., cujo valor é cerca de 17% do salário mínimo.

O empreendimento será regularizado, a propriedade passará para o morador e o T.P.U. pago será descontado do valor do financiamento. Parte do valor do imóvel é subsidiado pela Prefeitura e parte será financiada pela C.E.F., com prestações proporcionais à renda das famílias.

Os primeiros apartamentos foram entregues em dezembro de 2011, com piso somente nas áreas molhadas, paredes com acabamento em gesso e pintadas com tinta branca. As janelas são em alumínio, a alvenaria é estrutural e também são entregues chuveiros instalados.

Figura 26 – Novos conjuntos do Projeto Real Parque

Fonte: Acervo pessoal – jun/2013

Todos os condomínios têm quadra e *playground* para crianças. Algumas lâminas de edifícios terão comércio no térreo, para garantir que a principal fonte de renda de algumas famílias seja mantida. No total, serão 85 módulos de área comercial, entre 15, 25, 50 e 90 m².

Figura 27 – Comércio na favela antes da intervenção em 2013

Fonte: Acervo pessoal – jun/2013

Figura 28 – Unidades para comércio no térreo de alguns edifícios

Fonte: Acervo pessoal – jun/2013

Para a utilização dessas áreas de comércio, a Prefeitura estabeleceu critérios como, por exemplo, não haver somente venda de bebida alcoólica e antigos botecos terão de se transformar em mercearias ou outros tipos de vendas.

Serão priorizados moradores mais antigos, mulheres chefes de família, dependentes de aposentadoria. O Sebrae ofereceu 6 reuniões/palestras para orientação de como esses comerciantes poderão ter uma empresa formal, com C.N.P.J.

Havia previsão, em 2013, de que os principais comércios seriam mercearias, venda de água, lanchonetes, cabeleireiros, manicures e pequenos serviços. Em visita realizada em 2016, constatou-se que a maioria dos espaços comerciais encontrava-se fechado (vazio). Uma vendedora dessa área relatou que o comércio por lá é muito fraco e por isso a grande quantidade de estabelecimentos estava fechada.⁵⁴ Também existe um mercado imobiliário informal, para negociar esses espaços.

⁵⁴ Informação verbal obtida em 19/10/2016.

Figura 29 – Espaços comerciais sub utilizados 3 anos mais tarde

Fonte: Acervo pessoal – out/2016

Em comparação aos conjuntos da Cohab visitados em Parada de Taipas, que são mais antigos, e mesmo aos conjuntos Cingapura, pode-se perceber que alguns itens melhoraram, como maior presença de áreas de lazer e atividade física, áreas comerciais garantindo menor mobilidade e maior conforto para os moradores.

A previsão era que o projeto estaria todo interligado com vias para pedestres e com o sistema viário da região. Não havendo diferença do tecido da cidade formal com a nova intervenção, mas em visita realizada em 2016, é perceptível certa segregação do restante do bairro, por causa do acesso estreito da via, com a presença de algumas habitações precárias remanescentes.

Figura 30 – Segregação com o bairro do entorno mesmo após as intervenções

Fonte: Acervo pessoal – out/2016

Embora projetos de remoção total das casas da favela possam ser mais caros do que projetos de reurbanização, o resultado deveria ser de mais organização para as redes de infraestrutura, serviços de coleta de lixo, percursos de linhas de ônibus e presença de policiamento, que deveria ocorrer da mesma maneira que no restante da cidade.

Na visita, em 2016, uma empreiteira estava realizando a construção de abrigos para botijão de gás e alguns reparos nos prédios construídos. Embora a coleta de lixo fosse realizada por caminhão, não havia varrição das vias.

Figura 31 – Ruas sem varrição

Fonte: Acervo pessoal - out/2016

Talvez para os moradores, o estigma da favela diminua bastante, mas não acabará por completo. Houve mudanças na obra e ainda não havia sido construída a praça e o edifício institucional previstos no projeto.

Uma grande área vazia, que foi cercada bem no centro do bairro, estava gerando expectativas, inclusive de novas ocupações. Os moradores não sabiam o que iria ser construído lá, demonstrando falta de diálogo entre população e Poder Público.

Figura 32 – Espaço vazio sem informação do que será construído para a população e tensão de novas ocupações.

Fonte: Acervo pessoal – out/2016

Resumo dos pontos notados

- Localizado em região com alto desenvolvimento econômico e valorização imobiliária;
- Presença de transporte público;

Figura 34 – Localização da Favela Nova Jaguaré

Fonte: Google Earth – contorno elaborado pela autora – dezembro 2016

A favela visitada está localizada no bairro Jaguaré, distrito da Lapa, zona Oeste de São Paulo, e possuía cerca de 4.500 domicílios (HABISP/2014). O início da ocupação é da década de 1960, quando ocorreu a invasão de uma praça que seria destinada a um parque, no loteamento residencial e industrial iniciado na década de 1940.

A favela do Jaguaré passou por intervenções da Prefeitura de São Paulo, que removeu algumas edificações existentes e realocou parte de seus moradores em conjuntos habitacionais novos. Outra parte da favela foi urbanizada, recebendo os serviços de água, esgoto e luz. No momento da visita, havia uma equipe de funcionários de uma Empresa contratada pela Prefeitura para o processo de

regularização fundiária, que consistia em desafetação da área e concessão de uso para fins de moradia a diversas famílias que estavam sendo cadastradas.

A informação, segundo a Empresa terceirizada, é que cerca de 50% da população mora de aluguel, mas os dados eram imprecisos; depois chegaram a falar em 70%.⁵⁵ Segundo um morador local, que nos acompanhou em boa parte da visita, a população locatária seria em torno de 10 a 15%.

Com a urbanização, muitas famílias foram embora, pois houve contingente de remoções sem realocações. Após as obras, houve grande processo de valorização imobiliária na região. Notou-se que boa parte das novas construções não era de famílias necessitadas que procuravam local para morar, mas de investidores informais interessados no lucro imobiliário.

Após a obra de urbanização da construtora contratada, algumas ruas foram abertas e espaços livres criados, como mostra a foto a seguir:

Figura 35 – Espaços livres criados no projeto de urbanização

Fonte: Acervo pessoal – jun/2014.

⁵⁵ Informações cedidas à autora em 02/06/2014 pela empresa Núcleo Engenharia, contratada para a regularização fundiária da Favela Nova Jaguaré.

Espaços como esses da foto estavam sendo tomados por novas construções, de forma acelerada.

Não existiu apropriação da totalidade dos espaços livres pela comunidade para uso de lazer, apenas as quadras e algumas vias ainda permaneciam como no projeto.

Pelas imagens a seguir, nota-se a nova ocupação:

Figura 36 – Novas ocupações nos espaços remanescentes de circulação

Fonte: Acervo pessoal - jun/2014.

Talvez a intervenção mista, com conjuntos habitacionais novos e a urbanização de grande parte da área, tenha favorecido a continuação da ocupação desordenada.

Outro ponto importante a ser destacado é a ausência do Poder Público na pós-urbanização, como, por exemplo, com uma fiscalização quanto a novas

ocupações e padrões construtivos que estão elevando ainda mais a densidade do assentamento, de forma rápida e descontrolada.

Novas construções estão sendo instaladas na base e no topo de muros de arrimo, que prejudicarão a contenção existente.

Figura 37 – Novas construções nos taludes de contenção

Fonte: Acervo pessoal – jun/2014.

As novas construções em áreas impróprias como no exemplo acima, acaba prejudicando as obras realizadas para conter deslizamentos ou desmoronamentos.

Não há o menor controle do poder público para evitar as novas ocupações, muito menos ações de assessoria técnica para essas edificações.

Nos fundos dos conjuntos de prédios, formaram-se becos, com muito lixo, e a presença de usuários de drogas é constante na área.

Figura 38 – Novas construções nos taludes e vias sem cuidados

Fonte: acervo pessoal – jun/2014.

Após a visita à comunidade atendida pelo programa habitacional da Prefeitura de São Paulo de urbanização de favelas com construção de novos conjuntos, conclui-se que há insuficiência de continuidade nas ações para que as áreas sejam inseridas como tecido formal e seus moradores sem o estigma de população carente.

Os programas habitacionais existentes precisariam estar articulados a outras ações, como, por exemplo, controle urbanístico, programa de desenvolvimento econômico e social dos moradores com formação educacional voltada ao Mercado de Trabalho e criação de novas oportunidades de renda. A pobreza e a vulnerabilidade social ainda são muito presentes na área visitada.

A população continua carente, com problemas de acessibilidade às moradias (ladeiras, vielas e becos), habitações construídas sem ventilação e luz solar, ruas estreitas e distância dos transportes de qualidade, embora a Nova Jaguaré esteja inserida numa região com localização privilegiada no município, próximo à marginal Pinheiros e às linhas da CPTM.

A seguir mais exemplos de ocupações irregulares na área.

Figura 39 – Novas ocupações aproveitando muros de arrimo

Fonte: acervo pessoal – jun/2014.

Figura 40 – Novas ocupações e demarcação para novas construções

Fonte: Acervo pessoal – maio/ 2015

Figura 41– Ocupações em todos os espaços livres criados no projeto de urbanização

Fonte: Acervo pessoal – maio/2015

Resumo dos aspectos notados

- Localização em região valorizada da cidade;
- Várias opções de transportes públicos;
- Valorização da área pós-urbanização aqueceu o mercado imobiliário informal;
- Ausência do estado na fiscalização das construções e rápida ocupação de áreas remanescentes por novas construções de alvenaria.
- Ausência/pouca liderança comunitária;
- Intervenções variadas: conjuntos novos e urbanização com diferentes tipos de título de propriedade.
- Aumento de unidades locadas.

Figura 43 - Localização do Conjunto Habitacional Parque do Gato

Fonte: Google Earth – Contorno elaborado pela autora – dezembro 2016

A área de 175 mil metros quadrados foi ocupada em 1993, com aproximadamente 350 barracos, próximo ao Rio Tamanduateí e sobre um duto da Congás.

Em 2001, um incêndio destruiu 33 barracos e obrigou a Prefeitura a construir um alojamento na área para as famílias que perderam suas casas e também para 112 famílias que estavam em cima das tubulações de gás.

No final da gestão Marta Suplicy, em 2004, foi inaugurado o Conjunto Residencial Parque do Gato, com 486 unidades habitacionais divididas em 9 blocos, que compõem 4 condomínios independentes. Com 3 tipologias de diferentes plantas: 81 “quitinetes” (28,63 m²), 243 apartamentos de 1 dormitório (36,01 m²) e 162 apartamentos de 2 dormitórios (44,32 m²).

A concepção do projeto foi da COHAB-SP e inaugurou a experiência de locação social no município de São Paulo, na qual o beneficiário não se torna

proprietário; paga aluguel à Prefeitura. O contrato de locação obedece à Lei do Inquilinato, mas sem prazo definido.

Figura 44 – Construção do Conjunto Parque do Gato para erradicação da favela

Fonte: <http://www.peabirutca.org.br> – acesso em 14/12/2016

A opção da construção do conjunto habitacional extinguiu totalmente a favela da área, não havendo outra modalidade de atendimento como houve na urbanização com conjuntos novos no caso da Nova Jaguaré. A erradicação da favela deixou o espaço mais organizado, mas a alta vulnerabilidade social devido à baixa renda permanece.

De acordo com dados da Secretaria da Habitação de São Paulo – SEHAB/PMSP, foram levantadas as principais ocupações exercidas pelos moradores. São elas: serviços de limpeza, domésticos, ajudantes gerais, ambulantes, catadores de papéis e carreteiros⁵⁶.

A renda das famílias situa-se até 3 salários mínimos, sendo comprometido de 10 a 15% da renda com o aluguel das unidades, mais taxa de condomínio para a conservação das áreas comuns. Dois anos após a entrega dos conjuntos, o índice

⁵⁶ Dados disponíveis na tese de Doutorado de Maria José de Albuquerque, apresentada em 2006 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

de inadimplência de 1 aluguel era de 87,18% e o de 4 ou mais aluguéis era de 43,07%.

Quatro anos após a entrega, em 2008, a taxa de inadimplência continuava alta, somando 70,61% das unidades (PMSP, 2008).

A alta inadimplência demonstra a importância de Políticas Habitacionais associadas à geração de renda para a população atendida, para que a modalidade de locação de interesse social seja viável.

Um dos principais problemas é que o modelo de locação social adotado não tem se mostrado suficiente para evitar o repasse de unidades habitacionais vendidas ilegalmente, como em outros programas tradicionais.

Figura 45 – Fachada do conjunto Parque do Gato

Fonte: <http://www.peabirutca.org.br> – acesso em 14/12/2016

Nesse projeto, foi pensado destinar parte da área para a atividade dos catadores de papéis, numa tentativa de dar condições à continuidade de fonte de renda de muitas famílias. Foram destinados espaços para guarda de carroças e materiais coletados; porém, o armazenamento dos materiais recicláveis trouxe problemas de sujeira e degradação das áreas do conjunto e da vizinhança.

Ao mesmo tempo, havia demanda por comércio local e de pequeno porte que, inclusive, instalou-se de forma clandestina dentro dos conjuntos.

Quanto ao trabalho social realizado pelos agentes da Prefeitura, segundo relato de moradores, disseram ter sido apenas informativo, não tendo “prosseguimento”, na perspectiva de se buscar adaptação das famílias e garantir uma “boa convivência entre eles”.

Segundo moradores entrevistados⁵⁷, registraram-se aspectos positivos e negativos pós-entrega dos conjuntos habitacionais. Os pontos positivos foram: conforto, ganho de salubridade e de privacidade. E os pontos negativos foram: espaços reduzidos de moradia, limitação em ampliar a moradia, falta de manutenção no conjunto, falta de transporte público, insegurança na área, vandalismo, violência e drogas.

Segundo os agentes sociais da Prefeitura, também há queixas sobre falta de creches e escolas, falta de áreas de lazer e esporte, atendimento de saúde precária e desemprego.

Ações para geração de renda são primordiais na implantação de programas habitacionais e devem fazer parte desde a concepção do projeto, que também deve minimizar os custos de manutenção dos condomínios e ampliar a vida útil dos edifícios e áreas comuns.

Após visita realizada no 1º. semestre de 2014, a situação de pobreza e vulnerabilidade social dos moradores ficou muito evidente.

A população continua desprovida de alguns serviços públicos, como o policiamento adequado, e a presença da violência e do tráfico de drogas foi fortemente notada.

Muitos apartamentos foram “vendidos” pelos primeiros inquilinos em contrato de gaveta para novos moradores. A Prefeitura ameaça obter na justiça a reintegração de posse dos apartamentos habitados irregularmente (<<http://extra.globo.com/noticias/brasil/moradores-vaio-ser-cadastrados-no-parque-do-gato>>).

⁵⁷ O levantamento dos dados foi disponibilizado pela Equipe de Trabalho Social da PMSP. Disp. em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locacao_social_060808.pdf>. Acesso em: 28 de setembro de 2016

Há esforços por parte do Poder Público, por meio do HABI e da COHAB-SP, para reduzir os impactos negativos do programa de locação para HIS. O trabalho social da Prefeitura de São Paulo identificou os seguintes aspectos durante as reuniões com os moradores para adaptação à nova moradia.

- População sem liderança comunitária com demonstração de interesse em ser tutelada pelo Poder Público;
- Problemas de Manutenção (como entupimentos – quebra da bomba d'água);
- Vandalismo e destruição de áreas comuns;
- Regularização dos contratos.

Nos casos de alta vulnerabilidade social, como os moradores do Parque do Gato, mostra-se necessária a presença permanente do Poder Público, fazendo vistorias físicas nas unidades, monitoramento das condições socioeconômicas, esclarecimentos quanto ao contrato de Locação Social, campanha de incentivo para a redução de inadimplência, treinamentos para manutenção e conservação das áreas comuns e dos apartamentos e também capacitação de representantes.

Resumo dos aspectos notados

Até o momento da visita e em publicações do Serviço Social da Prefeitura de São Paulo, há uma tendência de inviabilidade da modalidade de locação social no atendimento habitacional, por uma série de fatores:

- Alta inadimplência dos aluguéis e taxas condominiais;
- Venda irregular das unidades;
- Apartamentos com áreas muito reduzidas não adequadas à evolução das famílias;
- Custos de manutenção do condomínio e dos edifícios não compatível com a renda dos moradores;
- Ausência de capacitação e de formação de lideranças da comunidade aptas a conduzir melhorias.

6.3 Aspectos comuns presentes nas visitas realizadas

O levantamento feito nas visitas aos diferentes tipos de intervenções de programas de habitação de interesse social no município de São Paulo identificou aspectos comuns que resultam na continuidade da precariedade após atendimento do Poder Público.

Embora a precariedade notada após um programa habitacional implantado é mais amena do que a precariedade presente nos assentamentos informais que não receberam atendimento, ela ainda impede que seja alcançado nível de qualidade de vida satisfatório e compatível com o encontrado na cidade formal.

Nota-se que há muitas melhorias que impactam positivamente a vida da população atendida, por meio de obras como: canalizações de córregos, pavimentação, iluminação, água encanada, rede de esgoto, proteção contra deslizamentos, enchentes e aumento da qualidade da habitação construída.

Porém, alguns pontos, descritos a seguir, precisam fazer parte do escopo do atendimento habitacional, para que sejam superadas barreiras importantes que impedem a continuidade das melhorias para a população carente.

São eles:

- **Ações para conter o repasse de unidades:** o título de propriedade, mesmo que provisório ou atrelado a um financiamento, corresponde à indução de um salto social dentro da favela. Ainda que isso esteja relacionado à conquista ideológica da “casa própria”, quem recebe a propriedade passa imediatamente a ter *status* maior e um bem imobiliário que pode ser negociado. Atualmente não importa se existem leis ou mecanismos de inibição no repasse das moradias, essa prática acaba sendo muito comum no pós-atendimento.

A consequência dessa negociação no mercado informal é que a população mais vulnerável social e economicamente vai repassar a sua habitação e novamente voltar a uma condição de dificuldade de moradia, geralmente, em regiões mais afastadas, com menos infraestrutura e mais pobreza, formando um ciclo de *déficit* habitacional que, muitas vezes, ultrapassa os limites de um município e impacta a capacidade administrativa de outros municípios vizinhos, que tem de lidar com o rápido crescimento de assentamentos informais.

Na favela do Jaguaré, nota-se o crescente mercado imobiliário informal que cria, dentro da comunidade, subclasses mais pobres ainda, que alugam barracos de “proprietários” mais favorecidos, que receberam um lote ou tem algum capital para investir nesse mercado.

Corroborando que há uma crescente quantidade de camadas mais empobrecidas se desenvolvendo dentro das favelas no país, Cardoso (2008, p.18) afirma:

[...] vem se afirmando com algum vigor, mais recentemente, segundo algumas análises empíricas, um submercado de aluguel de cômodos que se desenvolve fortemente nas áreas periféricas e também nas áreas de favelas mais consolidadas, neste último caso, através de processos de verticalização. Embora esta seja uma situação que não é nova, a novidade parece ser a sua extensão, provavelmente decorrente da escassez de terras (para invasão ou para aquisição), o que tenderia a tornar o aluguel de quartos, de soluções provisórias, até que se viabilizasse o acesso ao lote ou à ocupação, em soluções mais permanentes.

No caso da locação social, é uma alternativa destinada aos baixos níveis de renda que não são contemplados pelos demais programas, além de também poder ser implantada em edifícios vazios e reformados na região central, bem servida de infraestrutura e próxima a ofertas de emprego. Seria um passo importante na direção de novos formatos da Política Habitacional, mas também nessa modalidade é importante conter o repasse das unidades que são comercializadas no mercado informal.

Como recomendação para essa questão, poderiam ser incorporadas melhorias no Cadastro Único de atendimento social do Governo Federal, por meio de um banco de dados com mais tecnologia que cruzasse informações diversas e criasse barreiras no repasse e mais transparência nos programas habitacionais;

- **A participação social:** identificada durante as primeiras ações do programa habitacional e durante as obras, que normalmente são conduzidas pelo Poder Público, não permanece quando se encerram as atividades. As lideranças tendem a se dispersar ou mesmo acabar por completo no final do atendimento público.

Uma maior organização popular poderia contribuir para a continuidade de ações de melhoria. No caso dos mutirões em Parada de Taipas, nos quais houve união dos moradores para construção do conjunto, percebe-se a melhora das áreas comuns, espaços bem cuidados, com lazer, fachadas bem conservadas e organização da vida em condomínio. Esse sentimento de união ficou restrito a poucos conjuntos construídos por mutirão, mas poderia ser estendido para o bairro todo.

Existe interrupção da relação Estado x comunidade após a entrega das obras; as poucas lideranças comunitárias existentes acabam tendo postura clientelista e de submissão ao Estado. Não existe trabalho ampliado de capacitação de lideranças e, quando ocorre, é restrito ao período de implantação do programa habitacional, perdendo-se após a entrega das moradias. Também não há capacitação do Poder Público no sentido de ampliar a comunicação com a população.

A ausência de lideranças comunitárias foi notada em todos os empreendimentos visitados;

- **O tempo da intervenção:** geralmente é longo e o modo como são feitas as remoções temporárias, por meio do fornecimento de um valor mensal para locação, as famílias vão para bairros diversos e isso traz consequências que vão desde a desmobilização da participação popular, até a **substituição de grande parte da população inicial por outra**, que não tem identidade com o local.

A quebra das redes de apoio que uma comunidade constrói ao longo do tempo, a troca da escola na qual os filhos estudam, a mudança muitas vezes para longe do emprego, enfim, a falta de identidade com o local de moradia quando há substituição de população atendida, pode gerar descaso e impactar negativamente a conservação das obras realizadas. Além de dispersar lideranças que poderiam lutar pela continuidade das melhorias.

Não pode ser notado um sentimento de apropriação benéfica dos novos espaços, nem o sentido de coletividade que poderia resultar em organização para implantar ações de contínua melhoria;

- **A ausência do Estado:** como prestador de serviços e como regulador de leis com o mesmo nível e rigor para a cidade toda. O padrão de qualidade do serviço

público não é o mesmo para o município todo. O policiamento não é o mesmo e o controle urbanístico menos ainda.

A falta de investimentos em regiões degradadas da cidade contribui para a instalação da violência, do tráfico, da informalidade de renda e da moradia e para a consequente condição de vida precária.

No exemplo dos cortiços, não há ações além da aplicação da Lei Moura para a adequação de espaços. É nítida a falta de política direcionada para a geração de emprego e renda formais, atendimento médico, regularização de documentos pessoais no caso de imigrantes, com melhora de fato nas condições de vida das famílias que utilizam esse tipo de abrigo.

Há falta de políticas de desenvolvimento social, geração de emprego e renda em todos os tipos de programas habitacionais visitados. A pobreza e suas consequentes dificuldades foram notadas em todas as visitas;

- Tipologia de Atendimento: na favela Nova Jaguaré, percebe-se que a urbanização manteve vielas escuras e estreitas, às quais as casas se sobrepõem, desafiando a engenharia. A densidade populacional é alta e as pessoas ainda enfrentam dificuldades para acessar as próprias casas.

A fiscalização urbanística poderia impedir novas invasões ou a apropriação privada de áreas livres, de lazer e de contenção, conforme visto na visita. Poderia haver assessoria técnica constante, presente em áreas urbanizadas, para auxiliar os moradores em reformas e construções novas.

Já no Real Parque, a erradicação da favela e a construção de condomínios geraram espaços com maior qualidade e bem inseridos na malha viária do entorno, mas existe ainda clara segregação social da população com forte pressão para ocupar espaços remanescentes da obra. Notou-se também a falta de informação por parte dos moradores sobre o que será construído nesses espaços remanescentes;

- Mobilidade e inserção urbana: nas tipologias visitadas, apenas o bairro Parada de Taipas, que está localizado em região periférica, apresenta dificuldade de acesso a centros maiores de comércio, serviços e lazer da cidade. As outras áreas visitadas estão inseridas em bairros com muitas opções de transporte público, empregos e lazer.

O investimento em transporte público em regiões que não têm infraestrutura completa não faz parte do escopo dos programas habitacionais.

Também não podem ser identificadas ações para geração de renda especialmente próxima à área atendida, para reduzir a mobilidade.

Somente no Real Parque havia a construção de áreas para comércio no térreo de um dos blocos, para garantir a continuidade de renda de quem já possuía um comércio antes da intervenção. Porém, esses espaços comerciais estão subutilizados, mesmo após 3 anos da obra entregue;

- **Presença de equipamentos públicos e serviços:** nos atendimentos habitacionais como a Nova Jaguaré, existiu a preocupação de equipamentos públicos de ensino, mas as opções de lazer como parques, quadras e praças não receberam o mesmo empenho para construção, ou não houve conservação.

No Real Parque, as áreas de lazer e creche ainda não foram totalmente construídas.

Em bairros antigos e em degradação, como a região do Brás, seriam necessários projetos de renovação urbana que, conseqüentemente, atrairiam novos capitais e ampliariam ofertas de emprego na região, mas como, em várias cidades pelo mundo, seriam necessárias ações de garantia de moradia popular para evitar a expulsão da população carente existente.

Conclui-se que apesar do avanço nos programas habitacionais no país, desde os primeiros conjuntos construídos pelos IAPs, inúmeras modalidades de atendimento habitacional foram criadas nas últimas décadas, cada qual com seus méritos e lições, que foram incorporadas pelos municípios, mas com pouca ou nenhuma atenção no pós-atendimento. A situação não melhora o suficiente para que haja constante desenvolvimento e o Poder Público não consegue estar presente como deveria.

A precariedade fica presente como uma marca da habitação popular no Brasil. Mesmo após o atendimento habitacional, faltam espaços de qualidade, falta cuidado do Poder Público, faltam condições de desenvolvimento econômico.

No quadro a seguir, resumiu-se a análise dos aspectos físicos, como a qualidade nas intervenções, a qualidade construtiva dos conjuntos e a manutenção,

tanto das áreas públicas como das condominiais. Aspectos relativos à presença do Estado, como o controle urbanístico, a relação Estado e população e, por último, aspectos relacionados ao acesso à terra, como a regularização dos lotes, tipo de propriedade ou uso resultando na condição de vulnerabilidade social.

Quadro 4 – Resumo dos aspectos de precariedade no pós-atendimento habitacional.

Tipologia do atendimento	Conjuntos e mutirões Parada de Taipas	Cortiços no Brás	Erradicação da Favela Real Parque	Urbanização da Favela Jaguaré	Locação social Parque do Gato
Qualidade do projeto arquitetônico	Presente	Ausente	Presente	Só nos novos conjuntos	Presente
Propriedade do imóvel	Sim	Aluguel informal	Provisória – Aguardando título	Provisória – Aguardando título	Aluguel social para o Poder Público
Participação social	Houve organização para mutirões	Ausente	Houve participação durante as obras	Houve participação durante as obras	Houve reuniões dos agentes sociais
Tempo da intervenção	30 anos	Mais de 20 anos	3 anos	5 anos	12 anos
Inserção urbana	Região periférica norte segregada	Região central	Bairro integrado região sul	Bairro integrado região oeste	Região central
Mobilidade e acesso a regiões centrais	Com dificuldade	Acesso fácil	Acesso fácil	Acesso fácil	Acesso fácil, mas para os moradores o transporte é precário.
Presença de equipamentos públicos e serviços na região	Sim, no bairro que está inserido, mas não projetado para os conjuntos.	Sim, no bairro em que está inserido, serve toda a região.	Ainda não concluído conforme projeto inicial.	Sim no bairro e muito próximo ao CEU municipal.	Sim no bairro, moradores se queixam da falta de lazer, escola e creche.
Ações de continuidade do Estado	Não há	Não há	Pouca	Não há	Não há
Vulnerabilidade social	Média	Alta	Alta	Alta	Alta

Fonte: desenvolvido pela autora.

Na região de Parada de Taipas, pode-se dizer que apresentam média vulnerabilidade social e a precariedade pode ser notada na falta de desenvolvimento do bairro, poucos equipamentos públicos e áreas de lazer.

Os cortiços no Brás apresentam alta vulnerabilidade social devido ao programa habitacional insuficiente, que não atende a toda a demanda. Há dificuldade de quantificar a população moradora e destiná-la a novas unidades de

habitação. A falta ou a insuficiência de políticas específicas perpetua as péssimas condições de vida, com alta precariedade das instalações físicas, insalubridade e riscos diversos.

Na favela do Real Parque, a vulnerabilidade social é alta devido ao curto tempo de implantação dos conjuntos, à medida que a população vai se estabelecendo nos novos espaços, a tendência é de estabilização econômica e, se as prestações não ficarem tão onerosas no orçamento das famílias, numa região com muitas ofertas de emprego, a vulnerabilidade diminuirá. Seria importante o Poder Público acompanhar e conter a pressão por novas ocupações e realizar ações de melhoria para o comércio local.

Na favela do Jaguaré, a tendência é que a vulnerabilidade social mantenha-se alta, pelo crescente desenvolvimento do mercado imobiliário informal presente na área. Novas ocupações, forte presença do tráfico de drogas e consequente aumento de violência podem contribuir para a piora das condições atuais.

No Parque do Gato, talvez pela condição de serem inquilinos e historicamente no país haver um movimento de intensa valorização da casa própria, não há apropriação benéfica dos espaços, que poderia resultar em cuidados e melhorias. Foram registradas ações de vandalismo, violência e roubos no conjunto.

Para identificar quais seriam os entraves para a continuidade das ações de melhoria nos atendimentos habitacionais, durante o período da pesquisa, foram feitas determinadas entrevistas com agentes envolvidos diretamente na questão habitacional e participação em palestras com especialistas⁵⁸, conforme segue:

- Técnicos do Poder Público no atendimento habitacional, foram entrevistados:

- Arquiteta Samara Prado Valentim e Assistente Social Rejane Picoli de Novaes Freitas – DEAR – Sul – Secretaria da Habitação – Sehab – Prefeitura de São Paulo – Entrevista em 28/07/2015;

⁵⁸ O critério de escolha dos entrevistados e a metodologia de entrevistas utilizadas estão explicados no item 2.4.1 -Abordagem, procedimentos e critérios adotados.

- Mesa redonda realizada na Secretaria Municipal da Habitação – Sehab – Prefeitura de São Paulo, com vários técnicos de diversos setores da secretaria, em 04/12/2015;

- Márcia Gesina – Coordenadora do Trabalho Social da Sehab – Prefeitura de São Bernardo do Campo – Entrevista realizada em 30/03/2016;

- Moradores engajados em movimentos populares foram entrevistados:

- Lucas Barbosa – Movimento de Luta de Bairros e Favelas – MLB – Entrevista realizada em 4/03/2016.

- Conselho dos Moradores da Vila São Pedro, na cidade de São Bernardo do Campo – Entrevista realizada em 22/03/2015.

- Chefes do executivo ou secretários de habitação:

- Fernando Haddad – Prefeito de São Paulo, em Palestra sobre participação popular no governo, realizada em 25/02/2016, na Universidade Federal do ABC – Campus São Bernardo do Campo;

- Tássia Regino - Secretária Municipal de Habitação em São Bernardo do Campo, em Palestra no I Seminário sobre Urbanização de Favelas, realizado em 13, 14 e 15/11/2014 na Universidade Federal do ABC – *Campus* São Bernardo do Campo.

- Projetistas e Executores, cujas contribuições não estão nos anexos, mas foram inseridas ao longo da tese:

- Luis Mauro Freire, vencedor de uma área do Concurso Renova SP – Projeto de urbanização da favela Ribeirão dos Meninos, palestra realizada em 26/05/2014, na disciplina AUP 5901, na Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo;

- Fernando Roy Carmona, executor de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Pará, conversa informal realizada em 10/12/2016.

Dessa forma, por meio de todos os aspectos levantados, pode-se chegar a algumas importantes conclusões, descritas no Capítulo final, a seguir.

7 CONCLUSÕES

Avanços, limites, desafios e diálogos necessários na continuidade dos atendimentos habitacionais.⁵⁹

Muitos governos federais, estaduais ou municipais atuaram por meio de determinadas políticas habitacionais ou foram marcados pela ausência delas. Houve conquistas e avanços importantes, experiências de algumas gestões receberam prêmios, mas o que se vê na prática ainda é um grande abismo para que as populações atendidas por programas habitacionais alcancem o direito à moradia digna e tudo o que ela representa, como o acesso à cidade e à cidadania.

O presente trabalho não se limita a uma análise crítica, mas pretende ir além, e modestamente com base na pesquisa realizada sugere propostas para melhorias na política habitacional brasileira.

Ao longo da tese, procurou-se evidenciar as origens do acesso restrito à terra pela grande maioria da população, que teve início desde o período colonial, conforme visto no Capítulo 3. Mais tarde, a Lei de Terras, de 1850, deu início a uma Legislação excludente e regimentada pela propriedade plena absoluta, que permanece extremamente arraigada em nossa cultura.

Seguiu-se a análise pela questão da falta de moradia no país e as primeiras ações do Poder Público para combatê-la, resultando num quadro com as principais características adotadas em cada período de atuação dos governos federais.

Da análise dessa linha histórica da Política Habitacional Nacional, observa-se que os dois maiores programas já adotados pelo governo com produção mais significativa de unidades habitacionais, o programa do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mesmo em épocas diferentes, foram políticas que priorizaram o setor da construção civil, absorveram grande contingente de mão de obra, mas não se firmaram como sistemas de promoção de direitos sociais e não conseguiram atingir de forma abrangente a

⁵⁹ O pós-atendimento e o enfrentamento da precariedade habitacional só podem ser entendidos se houver uma explicitação dos processos envolvidos na produção da precariedade e nas condições políticas que permeiam seu enfrentamento. Assim, nas conclusões são discutidas ações que ocorrem ao longo do atendimento habitacional e não somente após a entrega dos programas pelo poder público.

maioria dos necessitados: as camadas da população com renda de 0 a 3 salários mínimos.

Reduziram o direito à moradia a uma mercadoria negociada no mercado:

A redução do direito à moradia à simples garantia do acesso privado a uma mercadoria faz do crédito o principal instrumento na execução das políticas habitacionais, circunscrevendo a questão política à definição dos limites do subsídio estatal aos financiamentos tomados pelos mutuários. O cidadão beneficiário de um direito transforma-se em um cliente do sistema bancário, incluído ou excluído das modalidades de financiamento (ROYER, 2009, p.25)

Dessa forma, historicamente a política habitacional do BNH foi sendo executada tendo como fundo financeiro uma série de recursos onerosos e não onerosos, provenientes de diversas fontes como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), sendo que ambos os recursos tornaram-se os principais componentes para o crédito imobiliário no país.

Mais recentemente, no PMCMV, também ficou claro o papel do Estado como propulsor das políticas públicas de habitação no Brasil, por meio dos sistemas de financiamentos e grande aporte de recursos. Também foi utilizado o FGTS como maior fonte, o SBPE e criados fundos como o FAR e FNHIS. Contudo, num país tão marcado por desigualdades sociais e na periferia do Capitalismo, não foi encontrado um meio de reduzir o *déficit* habitacional para a população mais necessitada sem a participação dos fundos e orçamentos públicos.

Em seguida, no Capítulo 4, foram tratados componentes necessários para a formulação de políticas públicas e os aspectos que evoluíram ao longo dos últimos anos, como o conceito de *déficit* habitacional, que foi aprimorado e que deveria auxiliar os municípios a quantificar suas carências de habitação. Mesmo com esse avanço técnico, na prática, a maioria dos municípios não consegue identificar sua demanda.

Para Denaldi (2013), a maioria dos municípios não possui informações sobre seu *déficit* habitacional, como Censo de favelas, planta cadastral atualizada ou levantamentos aerofotogramétricos. As informações dos órgãos nacionais, muitas vezes não são suficientes para dar bases à gestão municipal. Também não há

compartilhamento de informações entre as esferas estaduais e municipais e tampouco estratégias regionais para lidar com a habitação popular.

Um diagnóstico preciso da carência habitacional é o primeiro passo para elaborar o Plano Municipal de Habitação. Durante a pesquisa, verificou-se que os municípios que partiram de um levantamento georreferenciado dos assentamentos precários, que se basearam na análise espacial para a tomada de decisões, com bancos de dados de informações precisas, conseguiram formular e aplicar políticas mais abrangentes.

Ainda no Capítulo 4, analisa-se que a formulação de uma política pública bem estruturada é uma das principais ações para a habitação, pois como visto nos estudos realizados na tese, nas diferentes esferas de governo federal, estadual e municipal, a maioria delas não se mantém constante por várias gestões; ao contrário, fica sujeita a avanços e retrocessos dependendo da orientação política de cada governo.

Avanços

No Brasil, bem como em outros países periféricos, nunca houve o Estado de Bem Estar Social de fato. Mas a inclusão do Direito à Moradia como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 consagrou-o como um direito a ser universalizado.

Contudo, como a grande parte das políticas públicas no Brasil que não têm caráter universal e atinge apenas segmentos da população, a política habitacional, estreitamente relacionada com o sistema de financiamento imobiliário complexo, ainda não foi estruturada para ser distribuída incluindo as camadas mais excluídas do mercado. Nem foi planejada de forma a atingir com mais impacto as regiões com maior carência, conforme visto no Capítulo 5.

Dessa maneira, o Direito à Moradia pode ser considerado um grande avanço, que repercutiu diretamente no direito de propriedade plena de cunho “patrimonialista”, conforme foi tratado pela nossa Legislação muito antes do que o direito à moradia.

Em seguida, analisou-se o Estatuto da Cidade (2001), onde verificou-se uma série de instrumentos criados no intuito de facilitar a regularização fundiária e estabelecer a aplicação da função social da propriedade. Porém, mesmo com a nova Legislação vigente, incluindo-se também o Código Civil de 2002, o que se observou foi a dificuldade de interpretação e aplicação da Lei por parte dos juristas e da sociedade que ainda reproduz a forte ideologia da propriedade plena.

Na continuidade de se identificar os avanços, no Capítulo 5, buscou-se um maior aprofundamento nos últimos 30 anos da política habitacional, **por ser considerado um período com grandes conquistas e aprendizados**, chegando-se à tônica do discurso atual: a importância da urbanização integrada a outras esferas, por exemplo: as ações sociais; preocupação maior com o meio ambiente; reconhecimento dos assentamentos informais na cidade legal; inclusão da legalização da terra nos programas; experiências de construções com mais qualidade, como os programas Morar Carioca e o Renova SP, cujos objetivos poderiam ser estendidos como um plano de ações indissociáveis a todos os atendimentos da política habitacional.

No mesmo capítulo, foram analisados municípios escolhidos para integrar os estudos de caso desta tese, que apresentam importância no cenário nacional, porque demonstram grande conhecimento para o enfrentamento dos problemas e comprovam que houve avanços e aprimoramentos, mas, ao mesmo tempo em que passam a assumir um papel de maior relevância na formulação de políticas habitacionais, não se observa capacidade de aplicá-las de forma eficiente, seja pela descontinuidade de prioridades políticas, seja pela limitada capacidade institucional, pela insuficiência crônica de recursos ou dificuldade de captá-los. Ou ainda, pela falta de uma política pública bem estruturada que minimizaria todos os itens citados anteriormente.

A análise das políticas habitacionais dos municípios estudados foi importante para demonstrar que a etapa evolutiva da política habitacional brasileira, pelo menos em capitais de estados, já ultrapassou ações simples e pontuais, demonstrando que são necessárias ações integradas de melhorias, maior participação popular e monitoramento.

Durante a análise, constatou-se que os grandes projetos de intervenções em favelas financiados em parte pelo governo local e em parte por organismos

internacionais, como o BID e o BIRD, demonstram ser programas bem estruturados e abrangentes, incluindo componentes que vão além da melhoria urbanística e implantação de infraestrutura.

Os programas comprovam que os governos municipais que acessam os recursos externos estão mais preparados e partem de uma maturidade alcançada pelo histórico dos aprendizados adquiridos. O que pode ser demonstrado pelo escopo dos itens que abrangem esses programas e são contrapartidas para que esses municípios tenham acesso ao financiamento disponibilizado:

- Desenvolvimento urbano integrado;
- Serviços públicos complementares;
- Desenvolvimento institucional;
- Ações de geração de trabalho e renda;
- Monitoramento e avaliação do programa implantado.

Limites

Tais exigências excluem parte dos municípios menores que não tem corpo técnico e nem conhecimento do problema habitacional suficiente para desenvolvê-las.

Ainda assim, esses grandes programas com recursos externos também apresentam insuficiências ou limites que estão relacionados a problemas de base como:

- Condições econômicas do país;
- Desigualdades sociais e má distribuição de renda;
- Subsídios que não chegam à ponta final;
- Oferta ou disponibilização de terra à população carente.

Dessa forma, pela análise realizada nos principais programas habitacionais dos municípios estudados, conclui-se que os seus maiores problemas são:

- Desvios dos interesses iniciais;
- Dificuldade em manter fundos de financiamento para a habitação social;

- Programas sujeitos à vontade política ou empenho do poder executivo;
- Priorização na execução de obras sem dar importância à etapa do planejamento.

A carência da habitação popular no Brasil não pode ser considerada apenas um problema estrutural da nossa sociedade, que arrasta problemas desde o período colonial, tampouco da Legislação, cujo ferramental é amplo, porém pouco aplicado, mas, principalmente, é resultado da má governança e tudo que está relacionado a ela: desvio de recursos, corrupção, abandono de prioridades, incompetência etc.

Desafios e diálogos necessários

Na 2ª. etapa da tese, nas visitas realizadas nas comunidades atendidas por programas habitacionais, apresentam-se os aspectos mais importantes considerados entraves (desafios) ao atendimento habitacional que perpetuam a continuidade da precariedade após a entrega dos programas.

De maneira alguma se esgotam aqui as discussões dos problemas envolvidos em todo o processo. Buscou-se, ao longo da elaboração da tese, identificar nas visitas e nas entrevistas o que poderia ser considerado obstáculo à continuidade de melhorias nos atendimentos.

Em todas as comunidades visitadas havia situações de precariedade e de insuficiência no pós-atendimento de programas habitacionais. Notou-se a presença da exclusão social marcada pela pobreza, pela violência, pela marginalização e pelo afastamento do Estado, mesmo com a moradia no sentido de “teto” resolvida.

Pelo observado durante todo o período de pesquisa, construção e reflexão da tese, apresentam-se, a seguir, algumas recomendações que poderiam ser úteis para minimizar os problemas em relação ao ideal.

Presença do Estado

Na implantação dos programas habitacionais, o Estado, precisa desenvolver uma série de ações, que envolvem muitas etapas, que vão desde um diagnóstico preciso sobre o *déficit* habitacional, capacidade para regular o uso e a ocupação do

solo, elaboração de políticas integradas como mobilidade, meio ambiente e geração de renda e, por último, mas não menos importante, manter-se presente nas áreas atendidas com serviços públicos de qualidade como no restante da cidade, inclusive no controle urbanístico.

Nota-se pelos estudos dos municípios analisados que há ressentimento e distanciamento da população em relação ao Estado. Há também despreparo do Estado para o diálogo por meio da participação popular na qual as exigências da Lei confundem a participação com consultas superficiais ou com o trabalho em mutirões.

Por meio da pesquisa realizada nos municípios selecionados, ficou claro que os movimentos populares por habitação, que tinham se organizado até os anos 1960, tiveram rompimento forçado durante o Regime Militar, causando traumas na retomada da Democracia. Isso ficou muito nítido no caso do Rio de Janeiro, onde o governo Brizola, de 1982, e os seguintes não conseguiram diminuir a distância e o ressentimento da população em relação ao governo e o não restabelecimento do processo de organização popular deu abertura para grupos paraestatais tomarem o espaço do Estado. O tráfico de drogas e a violência que o acompanhou acabaram encontrando território de fácil domínio, sem a presença do Estado.

Ao longo da pesquisa, notou-se na relação comunidade x Estado afastamento e apatia, a substituição da luta por direitos pela disputa por pequenos favores. Sem diálogo, predominam os pedidos de políticas sociais no “varejo”, ou seja, há uma relação de cobrança e pedidos de ações tópicas.

Observa-se que há uma submissão agradecida por pequenas concessões e raramente as lideranças locais tem a oportunidade de pensar seus territórios do ponto de vista estratégico e que produzam planejamento de ações para orientar mudanças significativas.

A presença no pós-atendimento também foi identificada como fundamental para que não haja perda das conquistas e que as melhorias tenham prosseguimento.

O Estado deve estar presente no/na:

- Controle Urbanístico: fiscalização das construções, com assessoria técnica permanente para reformas e adequações; controle da verticalização das edificações; controle das ocupações de espaços impróprios para moradia como vias, áreas de

lazer ou muros de arrimo que foram feitos nas obras de urbanização e rapidamente são ocupados após a entrega;

- Sustentabilidade das ações: manutenção das benfeitorias, que acabam se perdendo por mau uso e por falta de reparos;
- Qualidade dos serviços públicos: esses serviços muitas vezes são operados de forma precária pelos órgãos responsáveis, sem a garantia do mesmo padrão de qualidade da cidade formal.

Notou-se, também, que equipamentos públicos projetados nos programas habitacionais, como escolas, creches e postos de saúde devem atender o bairro como um todo e não apenas à determinada comunidade para evitar a segregação.

Relação Estado x população

Observando-se que a ação histórica do Setor Público (Estado) tem levado a uma descontinuidade nas relações com a comunidade, identificou-se que, embora fundamental, a organização popular sozinha, sem o devido amadurecimento, fortalecimento de lideranças e sem a instrumentalização adequada para o diálogo com o Poder Público, não vai garantir bons resultados na política habitacional.

Nas entrevistas realizadas e nas apresentações assistidas em diversos momentos ao longo da elaboração da tese, pode-se também somar aspectos importantes e diálogos necessários para diminuir a precariedade das comunidades atendidas.

Na entrevista com o líder do movimento de luta nos bairros e favelas – MLB, foi importante observar que a formação de lideranças nas comunidades inicia-se com um processo de esclarecimento amplo. Além de posicionar a população sobre quais são os direitos garantidos na Lei, é necessário explicar quais são os programas de governo disponíveis, onde buscá-los e o que reivindicar. Na carência de tantos itens básicos, a falta de informação é um entrave ao desenvolvimento e ao relacionamento com o Poder Público.

O desafio é tornar o diálogo com o Estado eficaz, ou seja, deve ser organizado o suficiente para pleitear ações que não sejam pedidos pontuais ou

individuais. É preciso esclarecer a visão de cidade como um todo, inserir a comunidade num plano maior.

Portanto, para garantir a continuidade das melhorias no atendimento habitacional é preciso que a participação seja estimulada e instrumentalizada. Nos municípios com experiência no trabalho social, os primeiros contatos são feitos para identificar se há lideranças na área a ser atendida. Verifica-se se há comissão de bairro ou associação de moradores que possa ser a porta de entrada para as reuniões com o Poder Público. Além do contato, é preciso que fique claro, desde o início, sua importância e um trabalho de combate para que não haja o sentimento de submissão, ou uma relação de cobranças, indignação e ressentimentos. É imprescindível o fortalecimento das lideranças no sentido de que serão responsáveis por ações estratégicas para a comunidade.

Na entrevista com a associação dos moradores da Vila São Pedro, em São Bernardo do Campo, notou-se certa maturidade no diálogo com o Poder Público, que vem desde a época das primeiras ocupações e organização dos movimentos sindicais. Por outro lado, o Poder Público incorpora e encaminha algumas demandas, conforme orçamento participativo anual para aquela área.

Contudo, o atendimento dessas demandas pode ser considerada relação de apaziguamento, de “cuidados pontuais” e lentos, visto a incapacidade institucional para atender as comunidades com agilidade e abrangência. A incapacidade também pode ser entendida como o excesso de burocracia presente na Legislação.

Em geral, quando há alguma participação popular nas etapas de programas habitacionais, na maioria dos casos ela acaba sendo de forma consultiva, apenas para cumprir as exigências da Legislação em fornecer um determinado número de audiências públicas ou plenárias para votação.

Na fase do projeto, deveriam acontecer várias reuniões antes de se chegar ao desenho final, mas o que ocorre é um atropelo de prazos e a empresa projetista quando contratada já está com o prazo se esgotando, além da dificuldade de encontrar formatos adequados de discussão e votação.

Nas entrevistas com os técnicos Sehab São Paulo, ficou muito claro que é fundamental a população participar de cada etapa do projeto, conhecer, interagir e opinar, pois só assim garantirá seu empoderamento pela área que está passando

pelo atendimento habitacional. É preciso que a obra siga o que foi discutido nas reuniões, que o tempo da obra não exceda os limites de prazo acordados, principalmente para que aquela população que discutiu e que fez parte do processo não se disperse durante as remoções e nem seja substituída por outra população que nada tem a ver com a área.

Mídias digitais para maior alcance da comunicação governo x população

Como as áreas de atendimento habitacional nem sempre são pequenas e de fácil organização de reuniões, é necessária a criação de canais digitais de comunicação:

- Criação de *blogs* ou *sites* pode ajudar na divulgação das informações que estão sendo decididas para aquela área. Também ajudarão a criar o reconhecimento da área;
- Votações podem ser facilitadas pelos canais digitais;
- Espaço para contato e respostas prontamente atendidas com o Poder Público podem elucidar pontos e facilitar a adesão às mudanças;
- Postagem de imagens do projeto e área para cadastrar as sugestões da comunidade também são importantes;
- A mídia digital de comunicação pode auxiliar em outras etapas, além da participação inicial, como a educação ambiental, pesquisas de satisfação ou demandas e auxílio na convivência após conclusão das intervenções.

Na palestra do prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, realizada em 2016, sobre a participação no Governo (ver Anexo D), destacou-se que para que essa comunicação ocorra, o Poder Público deve estar apto a conduzir os debates necessários para um diálogo construtivo, ocorrendo de diversas formas: presencial se a comunidade for pequena, ou por meio de mídias digitais, conferências, consultas populares e votações, no caso de um bairro ou da cidade toda. Usar mídias eletrônicas como novas formas de participação.

O Poder Público precisa estar preparado para a comunicação; assim, poderá ampliar os canais e conduzir um debate produtivo.

Financiamento

O tipo de financiamento adotado é fundamental para o funcionamento dos programas habitacionais – a expansão do mercado de moradias para a baixa renda somente ocorre quando há um sistema de crédito capaz de cobrir todo o processo, ou seja, financiar a construção num curto prazo e o pagamento num longo prazo, sendo capaz, ainda, de subsidiar parte desse financiamento, por causa da distribuição de renda desigual e os altos níveis de pobreza da população brasileira.

No caso do PMCMV, o FGTS é responsável por 82,5% dos recursos aportados, enquanto o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial e o FDS – Fundo de Desenvolvimento Social, ambos do Governo Federal, são responsáveis por 17,5% dos recursos.

O FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, importante fonte de recursos para a construção de habitação, vincula o emprego formal ao financiamento habitacional.

Financiamentos que obedecem à lógica do mercado financeiro acabam funcionando como obstáculos à ampliação das ofertas para as camadas com menor renda. O PMCMV, que tem grande quantidade de recursos, acabou repassando-os para as construtoras por intermédio da instituição bancária CEF. Esse processo não conseguiu evitar as regras do mercado e nem criar outros formatos mais flexíveis de acesso ao crédito.

Royer (2009, p.161) levanta a questão: “Seria possível apostar na superioridade do mercado para universalização de um direito e para atacar um problema social crônico, cujas raízes remontam a um processo histórico de formação nacional excludente e anti-social (*sic*)?”

Propriedade da terra e Mercado Imobiliário Informal

Outro grande obstáculo à disponibilização de novas terras para a população carente está nas relações de propriedade da terra. Historicamente, a terra cumpre papel de acumulação patrimonial elitista e excludente. Como agravante, está a ideologia da casa própria difundida como um objetivo de vida a ser alcançado.

Segundo Cardoso (2008), a limitação das ofertas de novas moradias é causada pelo alto valor agregado do “bem habitação”, longo tempo de consumo e necessidade de novos terrenos a cada ciclo produtivo.

Uma das principais causas do descontrole dos padrões urbanísticos pós-intervenções é a valorização imobiliária da área, implicando crescente mercado informal de venda de construções novas e antigas, conforme visto na Favela Nova Jaguaré. Pode-se notar, também, um submercado de aluguel de cômodos em assentamentos mais consolidados e que estão em processo de verticalização, que as camadas mais empobrecidas dentro do estrato de baixa renda utilizam como soluções provisórias até conseguirem uma forma mais permanente de moradia.

Mesmo no caso estudado em São Paulo sobre locação social, no qual a população de baixa renda paga aluguel subsidiado à Prefeitura, existe o repasse e a venda das unidades a outros moradores. Para frear o processo, existe o Cadastro Único dos beneficiários, que tenta controlar o acesso aos programas sociais do Governo. Sem dúvida, um melhor desenvolvimento do sistema informatizado em todo o território nacional, cruzando informações de diversos órgãos, minimizaria o repasse de moradias dos programas habitacionais.

Como a “negociação” das moradias no mercado informal é um grave problema presente nas comunidades atendidas por programas habitacionais, poderiam ser testados outros modelos, tratados no Capítulo 3, como:

- O caso uruguaio das cooperativas habitacionais, nas quais não existe a propriedade privada. A terra é da cooperativa e quem mora tem apenas o direito de uso;
- O caso norte-americano de restrições ao valor da habitação (Programa de Taxação imobiliária baseada na renda ou Programa de Propriedade Limitada) e a possibilidade de compra de porcentagens do imóvel;
- *Leasing* habitacional por meio de Associações de Habitação na Inglaterra;
- O arrendamento para o uso por tempo determinado sem a propriedade da terra, no caso alemão;

- Ou ainda, na aplicação do Direito de Superfície previsto na Legislação brasileira, no Código Civil de 2002 (Lei 10.406), e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), conforme visto no Capítulo 3, item 3.1.3.

No Direito de Superfície, é obvio que está contido o direito de sobrelevação, ou seja, de construir por cima de outra construção ou de um terreno. Porém, no final de 2016, em 26/12/2016, o Governo Federal lançou a Medida Provisória nº 759 sobre o Direito de Laje:

Não há sentido em inscrever como direito real autônomo no Código Civil uma modalidade de um direito real já previsto, muito menos em utilizar-se terminologia menos técnica quando já se dispõe de uma mais adequada em utilização. A finalidade que o legislador buscou alcançar não está clara, assim como clara não está a urgência que justificaria regular a matéria por medida provisória (ALBUQUERQUE, 2017 p.3).

O Ministério da Cidade justifica que o intuito é desburocratizar, acelerar e reduzir custos do processo de regularização fundiária urbana no país. Essa simplificação poderá auxiliar na regularização de 4 milhões de moradias, trazendo inovações como o conceito de núcleo urbano informais, segundo o Ministério da Cidade:

O título traz a possibilidade de colocarmos milhões de ativos na economia, passíveis de serem utilizados no mercado e no acesso ao crédito. A partir do momento em que os moradores tiverem os documentos em mãos, cada unidade terá uma matrícula própria e o imóvel será valorizado (Araújo, Disponível em: <<http://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2016/12/pegn-governo-regulariza-o-direito-de-laje.html>>).

Outra vantagem, segundo o Governo, é o aquecimento do mercado imobiliário, aumento da arrecadação do IPTU nos imóveis legalizados e estímulo ao acesso ao crédito, já que as propriedades podem ser dadas em garantia em empréstimos.

Porém, o Direito de Laje já estava previsto no Direito de Superfície. O próprio termo já era usado como expressão popular para a construção de novos pavimentos, sem formalização, em várias regiões do Brasil.

Conforme Albuquerque (2017), o acréscimo que houve no Direito de Superfície é com relação à possibilidade de abertura de matrícula separada da propriedade superficiária e a desnecessidade de atribuir a fração ideal do terreno,

mas que poderiam ser resolvidos com apenas dois artigos dentro da Lei de Direito de Superfície.

Para que seja construída uma laje sobre uma construção, o ideal é que se faça um laudo técnico sobre as condições da estrutura, pois, na ausência do laudo, a laje nova não passará de uma área de risco, sobre a qual não se deveria ter um imóvel matriculado e com direitos reais.

O governo mais uma vez apresenta visão míope e eleitoreira, pois se a proposta é o aquecimento da Economia, vez que as pessoas terão uma laje com escritura regularizada para dar em garantia e ter acesso a créditos, isso não vai tirar a responsabilidade do Estado em prover as condições mínimas para a população excluída.

Ou seja, eles não estão excluídos, marginalizados e carentes porque não têm acesso ao crédito. Não são problemas que serão resolvidos pelo mercado.

Criar interdisciplinariedade entre as Secretarias ou Agências de Governo

Outro ponto muito presente em todas as entrevistas com os técnicos municipais durante a realização da tese foi a necessidade de criação de ações conjuntas entre as Secretarias de Governo para suprir as demandas que não são da alçada da Secretaria da Habitação. É muito importante que haja articulação e integração entre as Secretarias, com política abrangente e validada por todos os setores da Administração Pública.

Desde o começo, o Programa Habitacional precisa estar articulado no Poder Público para que não fique abandonado em pontos importantes de garantia de continuidade de melhorias. Por exemplo: a Secretaria da Educação deve trabalhar em conjunto com as intervenções identificando as demandas por escolas, vagas e cursos que deverão fazer parte na área atendida; a Secretaria de Segurança deve propor ações estratégicas de combate ao crime, vigilância e presença de policiamento; Ações de geração de emprego e renda; Projetos urbanísticos e de requalificação para a região na qual a comunidade está inserida, entre outras.

Na pesquisa, foi destacado que a desarticulação da Administração Pública e seu efeito de não conseguir unificar ações são sentidas como ausência do Estado

na área. Políticas Públicas bem desenhadas devem abranger e articular projetos diversos.

Em entrevista na SEHAB de São Bernardo do Campo, destacam-se ações voltadas ao pós-atendimento, como o chamado Programa Morar Mais Legal, que é um instrumento pós-intervenção que está mais direcionado a organizar a vida em condomínio, com instruções para uso e conservação das áreas comuns e do apartamento. Também organiza fundos de caixa, suporte para formalizar condomínios, treinamento para síndicos e auxilia no Conselho Gestor, além de incluir outros benefícios como orientação e encaminhamento para serviços da cidade como cursos de formação, banco de vagas de empregos, bolsa-família. Porém, é um programa recém-criado, e ainda não é possível que se avalie sua eficácia e benefícios.

Na pesquisa sobre a Urbel – Empresa Urbanizadora de Belo Horizonte, o principal programa que mais aproxima a comunidade de uma visão geral da cidade é o Plano Global Específico. Constitui-se no instrumento que condensa as demandas da população para determinado assentamento, é definido antes das intervenções e prioriza ações de acordo com sua urgência identificada. Funciona como um “tipo” de plano de bairro e faz parte do atendimento habitacional dos assentamentos precários.

Em Belo Horizonte, nota-se um conjunto de ações planejadas pela Urbel que ultrapassa o tempo de 4 anos da gestão municipal.

Empenho do executivo para construir política pública que atravesse gestões – Permanência das políticas.

Em política pública, o comprometimento do executivo ou uma liderança governamental com legitimidade são fundamentais para implantação e manutenção dos planos de um modo geral. Não só na área de habitação, mas em todas as áreas de Governo. O comprometimento de um líder faz com que a Política Pública seja institucionalizada, respeite as metas e objetivos e, se necessário, seja reconduzida com mudanças positivas. A permanência de uma política habitacional deve comprometer a todos os envolvidos, gerando melhoria do empenho profissional.

Esse processo deve ser conduzido para a etapa de treinamento das equipes, que será comentada a seguir.

Treinamento das equipes do Poder Público

Está previsto em manual do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades que um município pode contratar equipes externas para compor o quadro de profissionais, aumentar tanto o efetivo, como suprir deficiências técnicas do funcionalismo público. Porém, o ideal são treinamentos constantes da equipe fixa para que não haja perdas após o período de contratação externa. O treinamento das equipes pode ser feito por instituições internacionais ou não, mas que estejam habituadas e comprometidas com projetos existentes e que foram exitosos. O intuito seria transmitir experiências, contribuir com ações que já foram testadas e validadas e não repetir erros.

Ficou demonstrado que todos os tipos de atendimento habitacional de interesse social precisam de ações de continuidade para não perder aspectos importantes conquistados e ultrapassar limitações que implicam diretamente na continuidade da precariedade nas comunidades atendidas.

Em síntese, apresenta-se como desafios a serem enfrentados e incorporados na política habitacional atual:

- Maior presença do Estado;
- Melhoria na participação popular e novas mídias para ampliar a comunicação;
- Desenho financeiro com regras mais flexíveis;
- Alternativas ao regime de propriedade;
- Permanência de políticas;
- Programas interdisciplinares e treinamento de equipes atuantes.

Dessa forma, a convicção é que esse estudo tenha contribuído para ampliar o olhar para essa importante etapa: o pós atendimento habitacional. O trabalho é conclusivo no que tange às hipóteses levantadas, demonstrando a necessidade de um conjunto de ações interligadas para enfrentar a complexidade da questão.

REFERÊNCIAS

ABOUAF, Benjamín Nahoum. **Entrevista com Benjamín Nahoum**. Laboratório Cidade em Projeto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Realizada em 29/06/2012. Disponível em: <<https://praticasdemorar.wordpress.com/2012/08/23/entrevista-com-benjamin-nahoum/>>. Acesso em: 17 maio 2016.

ALBUQUERQUE JR. Roberto Paulino. **O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície**. <Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

ALBUQUERQUE, Juliene. **A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS – UFPE**. 2006. II Simpósio GEPAL. Universidade Federal de Londrina. <Disponível em: <http://http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/segundosimposio/julienetenoriodealbuquerque.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2016.

AMARAL, Anastácia Beda Oliva do; SOARES, Adriano. **A Extinção do Instituto da Enfiteuse em Terras Particulares no Código Civil de 2002 Comparado ao Direito de Superfície**. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/1493/1173>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=124&Itemid=95>. Acesso em: 10 mar. 2013.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **A evolução do Direito de Propriedade ao Longo dos Textos Constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 103, p. 781-791. São Paulo, 2008.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. PLHIS, 2010 e 2012. Belo Horizonte, MG

BELTRAME, José Mariano. **UPP é anestesia dada em paciente que precisa de cirurgia**. Globo News. Rio de Janeiro: 24 ago. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/08/upp-e-anestesia-dada-em-paciente-que-precisa-de-cirurgia-diz-beltrame.html>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. **Os Pioneiros da habitação social**. V. 1: Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014. 694p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____. Lei Federal no 10.257, 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, 2001.

_____. Lei Federal no 10.406, 10 de janeiro de 2002 – Código Civil Brasileiro, 2002.

_____. Lei Federal nº 11.977, 7 de julho de 2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009.

_____. Lei Federal no 3.071, janeiro de 1916 – Código Civil Brasileiro de 1916.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro** – As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: Zaluar, Alba e Marcos ALVITO (Orgs.). **Um século de Favela**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos: O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 3ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 143p.

CARDOSO, Adauto. L. (org.) **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare) 552 p.

_____. **Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando desafios**. XII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Belém: ANPUR, 2008.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. 2010. Brasília: IPEA, 2010. E-book. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

DENALDI, Rosana. **Política Habitacional e Urbana: avanços e impasses**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. Anais do XV Encontro Nacional ANPUR. Recife: ANPUR, 2013

DICIONÁRIO Michaelis. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Revista Histórica Online do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, ano 1, ed. n.2, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, p.12, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>>. Acesso em: 1 mar. 2015.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade**: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERREIRA, J. S. W.; LEITÃO, K. O. Aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos de programas de urbanização de favelas. In: Magalhães, F.; Villarosa, F. (org.). **Urbanização de favelas**: lições aprendidas no Brasil. Brasília: BID-Banco Interamericano para o Desenvolvimento – Alianças das Cidades/Caixa Econômica Federal, 2012.

FUNDAÇÃO João Pinheiro (FJP). **Cadastro de Famílias Moradoras em Conjuntos Habitacionais do Orçamento Participativo da Habitação** – OPH, Relatório Final. Belo Horizonte: FJP, 2007.

GOMES, Flávia; COELHO, Ronaldo. **Usucapião coletiva**: organização Popular pelo direito a moradia Recife: **CENDHEC** – Centro Dom Helder Câmara, 2005. 32p.

HENRIQUES, Ricardo e RAMOS, Sílvia. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Seminários, disponível em <www.ie.ufrj/datacenter/ie/pds/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2016.

HERLING, Tereza Beatriz Ribeiro. Texto de Introdução ao **Plano Municipal de Habitação**. São Paulo, PMSP, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). **Censo Demográfico – 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em www.ibge.gov.br acesso em 04 abr. 2016.

ITIKAWA Valdete Kanagusko; ALVIM, Angélica A. Tanus Benatti. **Moradia e Preservação Ambiental**: Conflitos em Área de Preservação de Mananciais em São Bernardo do Campo, 2008. Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-555-308-20080507145505.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

LIMA, Júnia Maria Ferrari de. **Segregação socioespacial em Belo Horizonte: desafio histórico para a habitação de interesse social**. Revista Conexão Geraes do CRESS - MG, nº4, 2013. Disponível em <www.cress-mg.org.br/publicacoes/Home/PDF/37>. Acesso em: 19 ago. 2016.

MARCUSE, Peter. O caso contra os direitos de propriedade. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. *In*: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

MAUTNER, Yvonne. M. M. A periferia como fronteira da expansão do capital. *In*: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

MIRANDA, Livia; MORAES Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: Democratização da Gestão e Planejamento Participativo. *In*: CARDOSO, A (org.). **Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular**. São Paulo: Coleção Habitare, 2004. No Prelo.

MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira. Transparências de aula da disciplina AUP 0539 – **Planejamento de áreas especiais: favelas e cortiços**, do Curso de Arquitetura da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Elaboradas em 1994 e atualizadas em 2000.

ONU. Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Direito à Moradia Adequada**. Disponível em: <direitoamoradia.org>. Acesso em: 28 nov. 2014.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PASTERNAK. Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisa e políticas. **Cadernos de Pesquisa do LAP**. São Paulo, FAU/USP, n.18, p. 7-34, 1997. Slides de aula em 2014 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – Pós graduação disciplina AUP 5901

_____. São Paulo e suas favelas. **Revista Pós**, FAUUSP, São Paulo, n.19, p.176-197, 2006. Slides de aula em 2014 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – Pós graduação disciplina AUP 5901

RELATÓRIO Mercer sobre Qualidade de Vida nas Cidades. 2013. Disponível em: <www.mercer.com>. Acesso em: 21 mar. 2013.

REINO UNIDO. Governo Federal. Legislação sobre Propriedade Arrendada. **Leasehold property**. Housing and Local Services. Disponível em: <https://www.gov.uk/leasehold-property/overview>. Acesso em 28 abr. 2016.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smhc>>. Acesso em: 16 set. 2016.

ROLNIK, Raquel, *In*: BONDUKI, Nabil. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil: vol.1**, p. 113. São Paulo: Unesp/SESC, São Paulo, 2014.

ROSSETTO, Rossella. **Fundo Municipal de Habitação**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003. 102p.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. 194 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUA, M. Graças; AGUIAR, Alessandra T. A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making. *In: Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n.12, p.277, jul-dez 1995.

SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Projeto de Habitação em Favelas: Especificidades e parâmetros de qualidade**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Apresentação de palestra sobre a tese em maio/2014 na disciplina AUP 5901/FAUUSP.

SANDRONI, Paulo. **Zeis: Efeitos Frontais e Colaterais**. São Paulo (2013). Disponível em: <http://sandroni.com.br/?page_id=474> Acesso em: 25 maio 2016.

SANTOS, Claudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1988**. Texto para discussão n. 654, jul., 1999.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2005. 176p.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **I Seminário sobre Urbanização de Favelas** – São Bernardo do Campo – SP. Disponível em: <www.seminariourbfavelas.com>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. **Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social – SIHISB**. Secretaria de Habitação. Disponível em www.sihisb.saobernardo.sp.gov.br. Acesso em: 15 abr. 2014.

SÃO FRANCISCO. Prefeitura da Cidade de São Francisco – Estados Unidos. **Limited Equity Program**. Mayor's Office of Housing and Community Development – MOHCD. City and County of San Francisco. Disponível em: <<http://sfmohcd.org/limited-equity-program>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Lei Moura**. Disponível em: <www.habisp.inf.br/theke/documentos/Leis_decretos/lei_moura/leimoura_final.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Sistema Habisp**. Disponível em: <www.habisp.inf.br>. Acesso em: 13 mar. 2013.

_____. Prefeitura do Município de São Paulo. **Programa de Locação Social**. Secretaria de Habitação, 2016. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_locao_social_060808.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Sistema Habisp**. Disponível em: <www.HABISP.info.sp.br>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Equipe de Trabalho Social da Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/habitacao/0021/apresentacao_ocacao_social_060808.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. **MINHA Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.HABISP.inf.br/programa/minha_casa_minha_vida>. Acesso em: 9 nov. 2014.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Plano Municipal da Habitação PMH 2009-2024**. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2010.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. **RENOVA São Paulo**. Concurso nº 001/2011. Disponível em <www.HABISP.inf.br/doc>. Acesso em: 22 maio 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO Karina; SANTANA Lília; NOWESZTER Marcelo (orgs.) **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França = Panorama de l'action de la société civilr pour lê droit à la Ville: dialogue entre le Brésil el la France**. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006. 104p.

SEVCENKO, Nicolau, *In*: BONDUKI, Nabil. **Os Pioneiros da Habitação Social no Brasil: vol.1** (Prefácio). São Paulo: Unesp/SESC, São Paulo, 2014.

SILVA, Gustavo Resgala; SORAGGI, Ana Carolina Maria. **A Política Habitacional e a Produção do Espaço Metropolitano Periférico: Um Estudo da Ação do Banco Nacional da Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida em duas Áreas Periféricas da Região Metropolitana de Belo Horizonte – MG**. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/4540/4409>>. Acesso em: 23.mai.2016

SOLER, Salvador. PREZEIS, um exemplo de democracia participativa. *In*: ALVES, Mércia et.al. **Prezeis em Revista**. Recife: Cendhec, 2005. 67p.

SOUZA, Maria Angela. Política Habitacional para os Excluídos: O caso da região metropolitana do Recife. *In*: CARDOSO, A. (coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare), 2006.

STEIKER-GINZBERG; Kate. Tradução de Brianna Bussinger e Pedro Miranda. **Morar Carioca: O Desmantelamento do Sonhado Programa de Urbanização para as Favelas**. Set/2014. Disponível em <<http://rioonwatch.org.br/?p=12410>> Acesso em: 26 jun. 2016. Rio de Janeiro: Rioonwatch, 2014.

TASCHNER Suzana Pasternak. Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra censos. **Cadernos Metrópole** – Desigualdade e governança, São Paulo, nº. 5. p.9-27, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Publicação AATR. Salvador. 2002. p.1-11.

URBEL, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Programas e Projetos**. Disponível em: <www.phb.gov.br/urbel>. Acesso em 11 mar. 2016.

VALENÇA, Márcio. **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. 250p.

VALLADARES, Lícia P. **Passa-se uma casa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.105-25.

WOLF, Guilherme Eidelwein. Moradia e regularização fundiária urbana. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/Artigos/22699>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

ZUQUIM, M. de L. **Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?** II ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. Natal: UDUFRN, 2012. v. 1.

ZUQUIM, M. de L; D'OTTAVIANO, C. (org.). **Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina**. São Paulo: FAUUSP, 2014. 240p.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. **Mercado e Ordem Urbana: do caos à teoria da localização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/Faperj, 2001.

ABREU, Maurício. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço e Debates**, 1994, nº 37, p.34-46.

ALBUQUERQUE, Maria José de. **Verticalização de Favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989-2004)**. 2006. 311p. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006.

ARAUJO, Bruno. **Governo Regulariza o Direito de Laje**. Ministro das Cidades. Pequenas Empresas & Grandes Negócios. 26.12.2016. Disponível em: <<http://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2016/12/pegn-governo-regulariza-o-direito-de-laje.html>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

BRANDENBERGER, Francys. Plano Global Específico - Um Instrumento de Planejamento Urbano em Assentamentos Subnormais, p.01-06. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte Secretaria Municipal de Habitação, *In: Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamento urbanos precário* Publicação IPT 2783. São Paulo, 2002. 174p. Disponível em: <<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/54.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: _____*. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.

CAMPOS, Andreilino de Oliveira. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CARICARI, Ana Maria; KOHARA, Luiz (org.). **Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia**. São Paulo: CESE, 2006.

COELHO FILHO, Ronaldo; FONSECA E SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da. **Usucapião Coletiva como Instrumento de Desburocratização e Aceleração da Segurança da Posse da Terra**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/USUCAPIaOCOLETIVOCOMOINSTRUMENTODE.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. 2003. 242 f. Tese (Doutorado) - Faculdade Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FERNANDES, Edésio. Um Novo Olhar Sobre as Cidades Brasileiras, **Revista do Legislativo**, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 32, set./dez. 2001. Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/32/olhar.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Bethania de Moraes (orgs.) **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 392p.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: **Anais do Simpósio INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO**, UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc>. Acesso em: 15 ago. 2016.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo, Edições Loyola, 1991, 190p.

GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada**. 1991, 323f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 1991.

HARVEY, D. Uneven Growth: Tactical Urbanisms for Expanding Megacities. Tradução de Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2014.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Cities Alliance/Banco Mundial, 2002.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços**. Estudo de casos na área central da cidade de São Paulo. Boletim Técnico da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – EPUSP, 10 p., São Paulo, 1999.

KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo passado e presente. São Paulo: Paz e Terra. (1980).

MAGALHÃES, Sérgio. **Rio: Favela ou Bairro? A Dimensão urbanística da habitação**. Texto apresentado no II Colóquio Brasil – Portugal, (Estratégias de Projeto e Intervenção nas Metrôpoles Contemporâneas: Experiências e Perspectivas.) 14, 16 e 17 de junho de 2010.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó, na sociedade brasileira... também nas cidades, **Cultura Vozes**, Petrópolis v.93, n.6, p.7-22, 1999.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis**. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. 1994.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife** – Apontamentos sobre o Prezeis. Prefeitura Municipal de Recife. p.125-130. Secretaria de Planejamento Empresa de Urbanização do Recife – URB. Disponível em: <<http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/51.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2016.

MOREIRA, Fabrício Calado Moreira. Moradores vão ser cadastrados no Parque do Gato. **Diário de S. Paulo**. 29/08/07. Atualizado em 15/12/10. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/moradores-vao-ser-cadastrados-no-parque-do-gato-707744.html#ixzz4W4CINMD7>>. Acesso em: 16/01/2016.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. 284 p.

PASTERNAK, Suzana. A favela que virou cidade. *In*: URBAN RESEARCH SYMPOSIUM, 2005, Brasília. **Anais...**[S.l.], 2005.

_____. Degradação ambiental em favelas de São Paulo. *In*: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloisa. **População e meio ambiente**: debates e desafios. São Paulo: SENAC, 2000.

REZENDE, G. C., GUEDES, S. N. R. Formação Histórica dos Direitos de Propriedade da Terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua Relação com as Políticas Agrícolas Atualmente Naturais e Crescimento Econômico Adotadas nesses Dois Países. *In*: COELHO, A. B.; TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J.(ed.) **Recursos Naturais e Crescimento Econômico**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2008, p.279-311.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha – Limites e Obstáculos para Implementação de uma Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 11, n. 2, p.31-50, 2010.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e Habitação de Interesse Social**: a questão fundiária na Política Habitacional e Urbana do País: 2007. No prelo.

ROMÉRO, Marcelo de Andrade; VIANA, Nelson Solano. Procedimentos metodológicos para aplicação de avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais para a população de baixa renda: do desenho urbano à unidade habitacional (p.210 – 240) *In*: **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. Editado por Alex Kenya Abiko e Sheila Walbe Ornstein. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, 1) 373p.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Posse e Propriedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VALLADARES, Licia. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ANEXOS – ENTREVISTAS⁶⁰

ANEXO A – ENTREVISTA REALIZADA COM O CONSELHO DOS MORADORES DA VILA SÃO PEDRO EM 22/03/2015

Fase da ocupação – durante governo PT, em 1987

Vários governos priorizaram projetos na área central

Investimentos que não chegavam

Moradores mobilizados

Pressão contínua da comunidade

Gestão do Marinho – novamente começou investimentos na área

Governo Marinho ainda está muito distante do que a gente imagina

Mas a forma de fazer já está diferente, há as plenárias participativas, escola na Vila São Pedro e o CEU – Pedreira na Tiradentes.

Essa gestão tem cuidado, pois de toda a grande obra traz prejuízo e tentam minimizar os riscos.

A maior reivindicação é a regularização fundiária que ainda não está concluída, ainda não está na pauta da prefeitura por questões jurídicas.

Com relação às plenárias participativas organizadas pela Prefeitura, funcionam assim: as propostas que são apresentadas, a Secretária apresenta e mostra o que pode ser aprovado e o que não poderá ser aprovado. “Eu não concordo muito como a forma que o orçamento participativo é elaborado, mas tem uma coisa que eu concordo com muita gratidão ao prefeito (conselho deliberativo não vai aprovar). Mostra o que pode e o que não pode. Assim as propostas são votadas e a gente tem autonomia de levar nossa demanda”.

Na última plenária, a gente teve liberdade de escolher a liderança.

A sociedade civil se mobiliza antes das plenárias, através do conselho do bairro em torno de 30 a 40 pessoas debatendo, fizemos algumas reivindicações (propostas).

⁶⁰ Observação: As entrevistas foram transcritas literalmente.

No dia da plenária, havia cerca de 600 pessoas, foi a maior da cidade.

- Reforma da escola Marineide tinha 3 andares com muita escada, vão transformar em rampas.

- Reurbanização do Grotão (área mais afastada) Diversas remoções e novas moradias na região.

- Muros de contenção próximo a UPA.

Elaboramos as 3 propostas e apresentamos na plenária, houve a votação popular.

A Sehab já apresentou 3 propostas para o projeto do Grotão e a população não aprovou.

A gente aprova a demanda, mas como executar é o Poder Público.

Apresentam uma proposta e se a comunidade concorda ou não e aí elaboram outra proposta.

No último projeto apresentado em reunião na escola (mobilização chamada pelo governo) cerca de 200 pessoas foram contra o projeto. Custo da obra é de 37 milhões, só o projeto em 1 milhão, já estava sendo iniciado, quando apresentaram para a população que não aprovou e agora será apresentado outro projeto.

A história da vila São Pedro data de 29 de junho de 1987, cerca de 60 pessoas se organizaram e ocuparam a Vila São Pedro. Pelo menos 3 ou 4 pessoas que iniciaram a ocupação ainda estão até hoje no conselho do bairro. Era muita dificuldade para a ocupação, era muito mato, animais, nessa ocupação tem muita gente que veio de Diadema, São Paulo, São Mateus e Santo André. A ocupação foi organizada, foi contratada na época uma empresa de topografia para fazer a demarcação dos lotes no início da ocupação, tanto que o bairro é bem organizado espacialmente. Na época existia uma associação de amigos do bairro que hoje perdeu o foco da luta pelo bairro.

Na década de 90 (final da década), em 99 foi criado o conselho popular porque a associação de amigos do bairro não estava atendendo mais as demandas. Não representava mais a população.

A ocupação da Vila São Pedro teve um pedido de reintegração de posse logo em seguida da ocupação. Constantemente tinha determinação de reintegração de posse e aí a sociedade se organizava ia até lá, conversava e o juiz voltava atrás. Devido essa dificuldade os moradores se uniram através da criação do conselho popular. Que começou de fato a representar os moradores.

Além da dificuldade da posse, houve a dificuldade do Poder Público que não tinha interesse na comunidade, Aaron do PT fechou os olhos para a ocupação e foi acontecendo. Vários outros também fecharam os olhos para as dificuldades.

O governo do Dib foi um retrocesso para a Vila São Pedro, ele rechaçava o conselho popular. Também no governo Maurício, houve determinação do juiz que o Poder Público fizesse obras de contenção após acidente de desabamento da Rua da Bica, onde 4 pessoas morreram.

O conselho popular em 2000 no governo Dib organizou um seminário na câmara municipal de São Bernardo, onde cerca de 500 pessoas ficaram debatendo durante um dia inteiro as demandas. As ideias até hoje organizadas criamos um caderno de propostas, um documento com várias reivindicações desde a distribuição de água, a gente pautou todas as propostas. Aí a gente falou sobre a necessidade das escolas, creches, da expansão do transporte pedindo integração com outros municípios. Foi criado um caderno de propostas entregue na câmara de vereadores, que na época não deram muita importância.

O seminário organizado na câmara dos vereadores, muita gente não acreditou que poderia acontecer, mas foi realizado. Quando os noticiários apresentaram o ocorrido, o paço municipal “pensou”: mas como pode um conselho popular organizar dessa forma?

Então várias obras vêm desse caderno de reivindicações. Assim quando o Marinho (PT) assumiu a prefeitura, o conselho questionou várias obras que estavam em andamento próximas da área, mas não passavam pela comunidade.

Mas agora está dentro do PD da cidade, o plano de mobilidade, o secretário veio até aqui e nos apresentou o projeto, é um belo projeto e está em andamento. Mas o que primeiro a gente precisa são outras prioridades, como, por exemplo, as obras do Grotão. Não dá para chegar obra de mobilidade se não se falar no Grotão.

- Nós levamos mais demandas da população e não o que o governo queria.

Nós vamos cobrar na próxima reunião com o governo, a paralisação das obras que foram aprovadas no orçamento participativo.

O conselho se reúne sempre no último domingo de cada mês. O conselho abrange não somente a Vila São Pedro, mas todas as adjacências. Após as reuniões, a gente tem facilidade de falar com o Poder Público, mesmo que é um partido favorável, nos outros governos a gente também forçava o atendimento. Chegamos a acampar na frente da secretaria de obras.

Tudo isso deu resultado, luta após luta fomos conseguindo melhorias.

Podemos sentir esses resultados, por exemplo no comércio que é muito forte na região.

A cidade tem cerca de 80 mil moradias de déficit.

Para nós o governo Marinho atendeu bem as questões de moradia.

A Vila São Pedro tem cerca de 120.000 moradores com 15 a 18 mil casas, com cerca de 3 a 4 pessoas por casa. Muitos moradores são moradores de aluguel. Passando as obras de infraestrutura, vamos lutar pela questão da moradia. Por enquanto a luta é pela questão fundiária.

Era muita discriminação com a população no início da ocupação. Foi um dos bairros que mais sofreu discriminação. Violência física foi a resistência, uma resistência muito importante que esses 60 companheiros enfrentaram. A Vila São Pedro é um dos bairros mais novos em SBC e que conseguiu continuar com a ocupação.

Houve desde o início certa especulação interna de terrenos. Pouca migração vinda do norte e nordeste hoje em dia, o que mais ocorre é a migração de parentes de outros municípios.

Há mais de 15 anos o Conselho Popular organiza a festa de aniversário da Vila São Pedro. Começaram com 1 metro de bolo, agora vamos fazer 28 metros. Hoje a gente já tem uma parceria com a Secretaria da Cultura que já colocou no calendário oficial da prefeitura. A Cultura nos dá banheiro químico, ... estrutura para a festa, a GCM nos ajuda na segurança. A gente começa o ano com ofícios na prefeitura para a organização. Empresas da região fazem doações para a festa e o

comércio local também doa o que puder e fazemos um bingo para distribuir para a comunidade.

Quanto às melhorias habitacionais, na verdade acontecem assim, quando uma obra grande passa e tem alguma casa que tem muito problema, eles acabam demolindo, dando aluguel social e depois outra casa. E de certa forma isso melhora casas em torno dessas obras. Mas não dão material para melhorar a casa não.

Por exemplo, quando executam o muro de contenções acabam melhorando as moradias próximas.

As UPAs e UBS também abrem discussão para participar junto com o governo. Também elegem representantes desses locais para dialogar com a prefeitura.

Vale muito a pena a gente vir aqui discutir debater e levar as ideias da comunidade para o Poder Público. E a comunidade tem que saber que a gente está aqui discutindo.

O que é um bairro ideal, o sonho do bairro urbanizado, como por exemplo, o Baeta Neves que é nosso vizinho aqui do lado, mas o nosso bairro para chegar lá precisa de muita coisa antes, temos que avançar passo a passo. Não adianta a gente pedir um teatro para o bairro, tem muita coisa antes disso.

O projeto de mobilidade para São Bernardo é muito grande e abrangente, mas é para 2025, tem muita coisa a ser feita. São coisas que avançam, mas se não houver descontinuidade que podem parar na troca de gestão. Muitos do Conselho fazem parte também do Concidade, vão a explanações de projetos e ficam por dentro dos projetos da prefeitura.

Citaram o projeto dos piscinões como exemplo de novas ideias para serem cobertos e se transformarem em áreas de lazer.

Teve o caso do menino que era da FEBEM e estava sem escola, o Conselho ajudou o menino novamente a ir para a escola. Então a gente tenta sempre atender a demanda da região, mas ficamos muito felizes de resolver questões individuais também. Vamos fazer um bingo, 19 de abril, em maio vai haver uma feijoada e em 29 de junho a festa, mostrando para a comunidade que estamos aqui debatendo e trabalhando.

**ANEXO B – ENTREVISTA ARQUITETA SAMARA PRADO VALENTIM E
ASSISTENTE SOCIAL REJANE PICOLI DE NOVAES FREITAS – DEAR – SUL –
SECRETARIA DA HABITAÇÃO – SEHAB – PREFEITURA DE SÃO PAULO –
ENTREVISTA EM 28/07/2015;**

Perguntas: Como poderia se dar a presença do Estado na continuidade do atendimento habitacional? De que forma o Estado poderia estar presente?

Quais ações para desenvolver a comunidade social e economicamente?

Essa é uma pergunta muito importante para nós. Sua pergunta nos faz pensar muita coisa. Deve haver um grande trabalho entre as secretarias do governo. A moradia é apenas um detalhe. Claro que tem muita melhora, por exemplo, retiram-se pessoas que moravam em cima de córregos, mas muitos problemas continuam sem solução como a baixa renda, problemas de saúde crônica, violência doméstica, jovens envolvidos na criminalidade, tráfico, álcool e a vulnerabilidade das adolescentes jovens meninas. São outras demandas que vem durante a obra do atendimento habitacional, mas a SEHAB não tem como atuar em tudo.

Verificando-se isso, tenta-se envolver várias instâncias de atendimento, como ONGs, Subprefeitura, Secretaria da Educação, do Verde, etc.

Há necessidade de diálogo entre as diferentes secretarias para unificar políticas e não haver retrabalho, desde compartilhamento de dados até definição de políticas e etapas do atendimento, pois existe um limite de atuação da SEHAB, que precisa de ajuda de outras secretarias;

O jeito de resolver a continuidade de precariedade vai muito além da habitação, sem o empenho das outras secretarias não vai haver mudança na vida das pessoas.

Não adianta mudar todo o espaço físico, se não mudar a conscientização das pessoas atendidas. Por exemplo, em uma das áreas atendidas, um programa de coleta seletiva não foi para frente por causa da condição cultural. Todas as secretarias deveriam entrar juntas para proporcionar melhorias. O programa de atendimento tem que ser um todo.

As subprefeituras deveriam atuar de forma mais local, com mais poder local de decisões. As subprefeituras deveriam ter verbas mais descentralizadas com as secretarias respondendo a elas;

Outro ponto é o envolvimento da comunidade no projeto, considerado fundamental para que os ganhos sejam consolidados. Por exemplo, com relação aos espaços vazios. Existem itens que o arquiteto projeta que não vai dar certo, como muitas propostas que vão ser ocupadas novamente. Praças, para que sejam praças, que não sejam ocupadas, são um desafio. Para isso, deve-se pensar formas diversas para os espaços livres, que só dará certo se a população se envolver no projeto. Um exemplo são as quadras ou espaços para jogar bola que normalmente funcionam, mas ouvir de fato o que eles precisam é fundamental.

Mas tudo é tão moroso que mudam as pessoas, muda o governo e muita coisa se perde. A máquina pública é lenta, muitos fatores interferem, mas o principal ponto crítico é como a política se organiza.

Como envolver a comunidade? Deixar a obra muito bem elaborada para que a comunidade continue mantendo. Não vejo outro jeito sem a comunidade se envolver. Além do empoderamento, eles precisam entender o projeto, pois acabam considerando a moradia como uma necessidade que sobrepõe qualquer outra. Um exemplo que já vimos: se existe uma mulher com vários filhos e não tem onde morar, eles querem construir nos espaços remanescentes, mesmo que este seja uma margem de córrego que precisa ser preservado.

As áreas de favela inseridas em bairros que tem toda infraestrutura, tem posto de saúde, tem escolas, tem um corpo de atendimento público para o bairro todo, mesmo os moradores utilizando tudo isso, ainda sentem que a comunidade é uma ilha isolada dentro do bairro. Existe uma ideia construída ao longo dos anos que dentro da comunidade tudo vale, uma lei própria é que vale ali. Como se o fato de ser comunidade os isentassem de seguir as regras e as leis. Por exemplo, em um dos conjuntos entregues, permaneceu um ponto de venda de drogas funcionando dentro dos conjuntos.

Esse fato acaba desanimando os outros moradores que pensam: *o que melhorou então? Temos um monte de contas, um monte de regras, mas ao mesmo*

tempo continuamos convivendo com o tráfico de drogas? É um paradoxo que permanece.

Um avanço considerável na política habitacional é a preocupação em não remover as famílias para outro local distante, mas mesmo quando ocorrem durante o período da obra, as remoções consomem muita verba do município que poderia ser usada para novas construções.

Quanto ao tempo de permanência dos agentes sociais no pós atendimento é de seis meses, isso é uma exigência dos Programas Habitacionais. A CEF recomenda ações para melhorar a geração de renda, convivência em condomínio e ações de meio ambiente. O plantão do atendimento social é desmontado após a entrega das unidades e a equipe vai reduzindo. O trabalho mais intenso tem que acontecer enquanto a obra está em andamento. Após esse período a subprefeitura responsável deveria assumir as demandas quando o trabalho social sai.

Em determinadas áreas fizemos ações como formação e capacitação para melhorar o acesso aos empregos, através do Senae. Programa de bolsas de estudo. Ações de micro-crédito, palestras do Sebrae, etc. Algumas famílias conseguem alcançar melhorias, mas são poucas dentro do universo de famílias de uma comunidade.

A nossa preocupação maior é esse depois do atendimento. O trabalho conjunto é o maior desafio e o esforço da participação é muito válido.

ANEXO C – MESA REDONDA COM DIVERSOS TÉCNICOS DA SECRETARIA DA HABITAÇÃO DE SÃO PAULO – SEHAB/SP EM 04/12/2015

Há algumas questões que precisam ser discutidas que poderão sugerir um novo olhar.

O ideal:

- Empoderamento da população atendida através da participação;
- Desmontar a organização do crime e o Estado assumir a área de fato;
- Ações conjuntas de desenvolvimento econômico e geração de renda;
- O controle urbano (como as construções podem ser reguladas como na cidade formal).

O que é comum, presente na maioria dos atendimentos:

- A questão dos espaços remanescentes nos projetos habitacionais e sua rápida reocupação. A vulnerabilidade dos espaços pode ser resolvida no projeto somente se representar a vontade da população. O arquiteto não pode modelar o espaço; existe uma ideologia que o arquiteto não pode mudar e impor seu projeto.

Os projetistas precisam ter uma visão que diminua a vulnerabilidade do espaço; por exemplo, se uma praça não tiver um porte de praça, não funciona muito bem (*pocket* praças ou nano praças) não são tão respeitadas e são as primeiras a serem reocupadas. Mas, contraditoriamente, em Paraisópolis, grandes áreas foram reocupadas, pois houve uma grande especulação imobiliária. Talvez o ideal seriam grandes equipamentos que servissem à cidade como um todo;

- A valorização dos terrenos e/ou imóveis e a comercialização das unidades pela população atendida que rapidamente é substituída por outra;

- O tempo das ações: os projetos deveriam ser discutidos com a população por mais tempo, o que ocorre é sempre um atropelo de prazos e urgências que acabam prejudicando o tempo da discussão;

- Alterações de cronograma, corte de verbas e orçamentos acabam alterando compromissos assumidos com a comunidade, que são abandonados ao longo do período de execução das obras. No caso da área da favela do Sape, o compromisso era de todas as unidades urbanizadas terem luz e esgoto e no final da obra não foi

cumprido e apenas os conjuntos novos contaram com o atendimento da Eletropaulo e Sabesp. Outro exemplo no Sape foi o compromisso de aptos maiores para famílias mais numerosas, que também foi abandonado durante a execução;

- O tempo do projeto e da obra e a realidade das famílias são muito distantes. A dinâmica das famílias não “congela” no cadastro. Muitas alterações ocorrem em 3, 4 ou 5 anos;

- Os projetos de urbanização mistos com entregas de conjuntos precisariam ter olhar mais focado para as residências remanescentes, por exemplo, parcerias para melhorias de fachadas, reformas, não só ações de infraestrutura como água, luz e esgoto, mas melhorar de fato residências precárias. Normalmente, o que ocorre, são duas demandas diferentes na mesma área, os condomínios e as casas remanescentes;

- A descontinuidade pós-obra também é uma questão importante a ser tratada, o Estado está lá até acabar a obra e a assistência social fica ainda por 6 meses, os agentes locais deveriam continuar quando o Estado sai, mas ninguém assume de fato a área como cidade. O ideal seria que o projeto de urbanização transformasse o espaço que se integraria à cidade;

- Se houvesse maior articulação entre as diversas esferas de governo e o poder local, poderia haver resultado melhor;

- No caso da prefeitura de São Paulo, existe um problema estrutural muito grande; deveria haver mais integração entre as secretarias ou entre o Poder Público em geral. São poucos fiscais para a cidade toda e há uma desmoralização enorme, o crime, por exemplo, tem uma estrutura mais organizada por trás de tudo;

- A Política Habitacional está sujeita a troca de gestões;

- Questões e dificuldades da atual Política Habitacional nacional (PMCMV), como a perpetuação da financeirização da habitação popular.

**ANEXO D – PALESTRA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADA EM
22/02/2016, NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC – UFABC
PREFEITO DE SÃO PAULO, FERNANDO HADDAD, EXPÔS SUA VISÃO SOBRE
O TEMA “COMO APROXIMAR A SOCIEDADE DO ESTADO”**

O primeiro passo seria preparar o Estado para debater com a sociedade, ou seja, o preparo de técnicos municipais para conduzir debates que gerem mais luz do que calor. Deve haver uma reflexão da ação do Estado, preparar o Estado técnica e politicamente.

O controle social precisa ter os canais de acesso à administração pública favoráveis. Por exemplo: nas discussões que houve recentemente sobre as Leis de Uso e Ocupação do Solo foram criados Conselhos Representativos de Bairros e houve inúmeras reuniões de discussão do tema. Porém, quanto de população participa de eventos desse tipo? 10 mil ou 20 mil pessoas vão a audiências públicas, do universo de 400.000 por subprefeitura? O Brasil tem apenas 50 cidades com mais de 400 mil habitantes, São Paulo tem 32 cidades dentro do seu território com mais de 400 mil hab.

Por isso precisa haver formas mais amplas de comunicação social, a Tecnologia disponível hoje em dia pode proporcionar aumento do alcance da comunicação. Mas, ao mesmo tempo, exige cuidados, redes sociais ou *Internet* aceitam tudo, mas a mediação é fundamental. A participação sem mediação é a vontade do senso comum apenas. Para se discutir Políticas Públicas é necessária a mediação; só assim se gera crescimento, com a criação do embate é que se enriquece o diálogo.

Em resumo, a participação popular tem de ser mediada para ser qualificada.

O Estado precisa se tornar mais permeável às inovações; também precisa compatibilizar as Políticas Públicas e as esferas de governo (município, estado e governo federal).

ANEXO E – ENTREVISTA COM LUCAS BARBOSA DO MOVIMENTO DE LUTA NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS – MLB NA REGIÃO DO ABC PAULISTA, EM 04/03/2016.

Qual é a atuação do MLB?

O foco do movimento na região do ABC é a regularização. Visa a combater a lógica da cidade-mercado, ou seja, a cidade do capital. Por exemplo, o bairro de Itaquera nas obras da Copa do Mundo, quando chegou melhorias na infraestrutura houve despejos, pois houve aumento de aluguel pela valorização dos imóveis e consequente deslocamento da população para áreas mais carentes. Essa política de exclusão é um dos principais problemas enfrentados pela população carente que não tem o direito à cidade. Por isso é importante vencer a especulação imobiliária e a segregação do espaço.

O MLB pretende levar à discussão a dificuldade de financiamento dos imóveis do programa MCMV para a faixa de renda abaixo de três salários-mínimos, onde os recursos financeiros são desviados para as construtoras. Para o MLB é nítida a luta contra isso, a habitação sempre como mercadoria.

“Não é feito um debate sobre a cidade que queremos”. Cita o exemplo do plano diretor da Áustria, onde as casas populares estão no centro da cidade, aqui é nítida a diferença sobre o que é habitação popular. A população não encontra características dela naquela área.

O movimento espera romper os muros da universidade, criar debates sobre a reforma urbana que envolve o bairro e a cidade, pretende esclarecer as regras do programa Minha Casa Minha Vida, que a população de baixa renda não conhece e é muito burocratizado.

“Se a gente espera do Poder Público um modelo pronto, daí entra a importância do movimento para discutir outras experiências. Por exemplo, o canal no site Youtube chamado Educação.doc sobre como ter uma escola pública de qualidade, há vários exemplos de como a participação popular dá certo e isso pode ser ampliado para tudo.”

O movimento realiza reuniões com as comunidades, cria uma pauta, faz uma lista das prioridades encaminha para o Poder Público, depois faz o acompanhamento das ações. O papel social do movimento é de criar essas pontes, criar esse debate e buscar o aumento do diálogo.

Para o MLB, a continuidade da precariedade se dá porque os conjuntos habitacionais, na maioria das vezes, são em locais distantes e sem infraestrutura, como no restante da cidade, daí são áreas segregadas da cidade formal e assim são formados guetos que não conseguem vencer a marginalização, o crime e a violência. A política de exclusão é o principal problema. É preciso discutir a reforma urbana e a cidade para todos.

O movimento apresenta uma clara compreensão do problema da terra, da financeirização da habitação popular e suas decorrências.

**ANEXO F – ENTREVISTA COM MÁRCIA GESINA DE OLIVEIRA –
COORDENADORA DO TRABALHO SOCIAL NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO
DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP – REALIZADA EM 30/03/2016.**

Quais ações a Prefeitura desenvolve no pós-atendimento habitacional?

Plantão social: dependendo do que é, vai ser encaminhado. Por exemplo, se é uma obrigação da empreiteira, ela é chamada e vai fazer a manutenção.

Todo o nosso processo, todas as entregas, fazemos um pente fino, identificando se é mau uso do morador ou se é da empreiteira responsável. Quando a unidade é entregue, o morador recebe um Termo de Uso

Pós-ocupação – Toda a orientação para eles, por exemplo, os síndicos receberam um treinamento do SECOVI, regularização fundiária, para que o condomínio tenha um CNPJ e para que se organize. Nós damos o suporte para essa organização, encerramento do Contrato junto à Caixa, curso de conservação das unidades.

Novo programa Morar Mais Legal – Que seria o pós pós – O que foi identificado que falta no pós-obra? Identificamos que falta a conservação dos apartamentos, condomínios, formação do fundo de caixa para gestão da manutenção do condomínio para que eles possam continuar sem a Prefeitura.

Duas vertentes: - Uso e Conservação e - Vida em Condomínio, regras de convivência

Serviços da Cidade: cursos de formação para geração de renda, vagas no CTR que ensina a fazer currículo, encaminhar famílias para o Bolsa Família etc. São ações em conjunto com outras secretarias, já que a de habitação não é uma “mini-Prefeitura” e não pode resolver tudo.

Qual foi o ponto que deu início ao programa Morar Mais Legal?

Tem a obrigatoriedade depois do acompanhamento de 1 ano. Fazer um **plano de ação** com moradores que eles devolvem um plano com tudo que ainda incomoda.

Isso é uma exigência do MCidades, antes de finalizar uma pesquisa de pós-ocupação, pesquisa de avaliação com indicadores, perguntas básicas do ponto de vista do morador e também questões internas sobre regularização etc. se a prefeitura atendeu positivamente o escopo do projeto desde o início.

Exemplo: foi detectado o problema do lixo, o problema da baixa escolaridade que ainda é sentida e precisa ser feita alguma coisa. Preocupação do pós pós surgiu da necessidade das equipes de trabalho social.

Antes do encerramento do atendimento, aprimora a avaliação e depois trabalha isso mais três meses.

Não podemos ficar eternamente sendo uma subprefeitura dos conjuntos habitacionais.

Isso é feito também quando há o projeto de urbanização.

O plano de ação pode ser chamado de Plano de Bairro?

E os moradores é que vão desenvolver isso.

A pesquisa é amostral em 20% das unidades entregues. 20% é a regra, não dá para fazer censitária porque não temos gente para isso, mas essa amostral é muito reveladora.

A partir desses problemas levantados, é que surgiram as vertentes de atendimento, partiu da população. Chamamos todos os moradores e fazemos uma dinâmica para que se sintam parte do que eles vão fazer daqui para frente.

Outras secretarias são envolvidas com o resultado das pesquisas para um compromisso das outras secretarias.

São Bernardo do Campo é um município que se conversa entre os departamentos. A habitação não dá conta de tudo, então, tudo junto no mesmo lugar. Santo André tem uma experiência exitosa sobre discussão do território e trabalho em conjunto com as diversas Secretarias.

Por exemplo, a Educação já tem uma cópia da pesquisa e já estão pensando o que propor e como resolver, isso funciona como material de pesquisa para as Secretarias. Ou seja, a presença do Estado na continuidade das ações. Outro exemplo, Secretaria de Segurança Pública com ações de segurança.

Os canais de comunicação estão se modificando, *WhatsApp*, *blogs* das comunidades, além do atendimento porta a porta, plantões no local, reuniões em escolas, mais a comunicação por meio de mensagens entre o pessoal da PREFEITURA e as comissões de bairro.

Há uma liderança natural ou é preciso ter um treinamento para lideranças?

Não, a maioria das áreas tem uma Comissão, Associação de moradores e o primeiro contato da equipe do trabalho social são com esses moradores, depois disso são abertas reuniões para toda a comunidade que participa ativamente e contribui com ideais.

A Prefeitura também orienta a ter um síndico, subsíndico, conselheiros, para que alguém possa ser substituído. E para que o processo possa ter continuidade, eles garantiram que podem andar pelas próprias pernas.

Para não ficar com reivindicações no varejo, o pós pós é para os moradores se sentirem pertencentes a um bairro. Agora ele está na cidade formal, vão pagar os impostos como todo o resto da cidade. É um desafio para os moradores, amar o lugar, pertencer a um lugar, ter uma visão que pertence a um bairro e melhorar o bairro.

Como a Prefeitura lida com o repasse de unidades?

Com a campanha faça a coisa certa, março de 2013, ampla campanha com todos os conjuntos, mostrando o que era a Lei, identificamos unidades que foram vendidas, entramos com ação e retomamos a unidade. Essa família não poderá mais ser atendida por programa habitacional no país. Essas informações vão para um banco de dados. A CEF tem o cadastro NIS – Relação das famílias beneficiadas, o cadastro Único, número NIS funciona para um cadastro nacional de programas federais.

Se a família beneficiada vende a unidade, ela fica cortada de programas sociais.

Em SBC, temos uma reserva técnica para os atendimentos, pensando no crescimento vegetativo, erro de cadastro, família que fez um puxadinho, é feito um

estudo de caso para ver se também dá para atender essa família que desmembrou ou aumentou.

A reserva técnica é justamente para atender a distância do cadastro e a entrega da obra, a dinâmica das famílias.

MCMV Entidades para ver se podem atender esse aumento.

Nas áreas remanescentes que sobram no projeto de urbanização, como o município lida com as novas ocupações?

A Prefeitura faz uma fiscalização incisiva, com a brigada no setor de desapensamento, que é para controlar novas ocupações, porque a área já está em processo de regularização; então, não é permitido novas construções.

Talvez pelo tamanho da Prefeitura, esse controle possa ser mais efetivo.

São feitas ações judiciais rápidas que logo permitem a remoção das novas ocupações. A GCM vai e ajuda na remoção.

O Poder Público precisa ser ágil, nas primeiras tentativas de reocupação. Atuação firme e rápida para haver o controle. E a própria Prefeitura fica desacreditada se permite.

Os programas que estão sendo desenvolvidos vão suportar uma mudança de gestão ou são muito frágeis e poderão se perder?

Para esses programas, se a gente transmite o conhecimento para a população, isso não se perde, as conquistas ficam como um legado, as lideranças dão continuidade nas ações do Poder Público. Essas lideranças vão sempre exigir que o atendimento seja cada vez melhor. Acredito que eles se apropriaram desse conhecimento, as melhorias são incorporadas, o conhecimento é incorporado.

Em alguns conjuntos , 6/7 áreas nossas tem um contrato com equipe que vão fazer esse trabalho de pós-ocupação, é uma empresa contratada que dão apoio à prefeitura, aumenta-se a equipe pela contratação de equipes externas, a Diagonal, a Cobrape etc.

Normativa 21 – regula o que é garantia de boa gestão das áreas atendidas. Tem norma, tem indicadores, tem aonde se quer chegar. As prefeituras que não usam porque não querem, mas toda a normativa existe.

As prefeituras podem licitar e contratar uma Empresa desde para formular o plano de habitação até o atendimento final.

Desde o primeiro passo que é o diagnóstico e a quantificação.

Diadema fazia muito mutirão, muita pré-regularização, Diadema tem muita organização popular, tem organização para solicitar o MCMV. Muitas mudanças de gestões, uma ótica diferente agora, então muito se perdeu.

Outro município importante na região é Santo André, por exemplo na favela Sacadura Cabral que tinha áreas para comércio, tinha uma livraria, tinha atendimento da Semasa, tinha correio, colocamos atividades Âncoras que depois da construção do viaduto, ficaram espaços deteriorados, enquanto a Prefeitura estava lá, e depois se perdeu.

Aqui em SBC estamos fazendo áreas comerciais, pelo PAC podemos fazer intervenções mistas, são intervenções que chamamos de vinculados, MCMV só para área residencial e o PAC para investimentos mistos: melhoria habitacional, novas unidades, até Igreja.

Vamos fazendo um bem bolado.