

Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de Favelas

Adauto Lúcio Cardoso

Resumo

A urbanização de favelas no Brasil se consolidou a partir da década de 1980, a partir de um conjunto de práticas que se desenvolveram em importantes cidades brasileiras, sob a responsabilidade de governos locais. O presente trabalho tem como objetivo desenvolver uma avaliação da experiência brasileira em urbanização de favelas, tomando como base, além da literatura existente sobre o tema, pesquisa desenvolvida em seis metrópoles brasileiras¹ (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Belém), buscando identificar as características dos processos desenvolvidos e os obstáculos e potencialidades para o desenvolvimento de uma política nacional para enfrentamento do problema.

Palavras chave: habitação; favela; política habitacional; habitação de interesse social; urbanização de favelas.

Abstract

Slum upgrading was consolidated in Brazil from the 1980s onwards, based on experiences held in big Brazilian cities, under the responsibility of local governments. This paper aims to develop an evaluation of the Brazilian experience of slum upgrading, based on literature on the issue and on research developed by the author in 6 metropolitan areas (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife and Belém), in an attempt to identify the main characteristics of the processes under analysis and also the obstacles and potentialities for the pursuit of a national policy to face the problem.

Keywords: *housing; social housing; slums; slum upgrading programs; housing policies.*

Introdução

A questão das favelas assume hoje uma dimensão sem precedentes na história do Brasil. Embora seja considerado um problema com raízes históricas no final do século XIX, de início a favela era um problema localizado nos grandes centros e assumia, em termos proporcionais, ainda uma dimensão mais pontual. Cortiços, estalagens ou casas de cômodos eram as formas de moradia predominantes entre as camadas populares no final do século XIX e início do século XX. Identificadas, na concepção higienista, como focos de contaminação e de propagação de doenças, as habitações dos pobres eram também consideradas como locais de concentração das chamadas classes perigosas. Os cortiços foram formalmente proibidos pela legislação, já no final do século XIX, assim como também foram objeto de programas de erradicação, como, por exemplo, através da famosa política do “bota-abaixo” que caracterizou a gestão do Prefeito Pereira Passos (1903-1907) na cidade do Rio de Janeiro.

O sucesso da política de erradicação de cortiços no Rio de Janeiro resultou na transferência do problema: na falta de outras opções, a população de baixa renda subiu os morros, ocupou as áreas de mangues e alagados, as áreas públicas ou outros terrenos pouco valorizados pelo mercado. Esses assentamentos tinham como principais características a ocupação do solo sem parcelamento regular prévio, a precariedade física das moradias, a ausência de infra-estrutura e a irregularidade da propriedade do solo. No entanto, em outras cidades, nem todas as fa-

velas eram invasões: no Nordeste, era comum o denominado “aluguel do chão”, ou seja, a permissão da ocupação pelo proprietário, sem parcelamento, através da contrapartida do pagamento de um arrendamento, na grande maioria dos casos sem contratos formais. Essa situação favorecia o proprietário com a valorização do terreno, através da consolidação da ocupação, ocorrendo posteriormente o despejo dos moradores, sem direito à indenização, na medida em que não estavam protegidos por contratos formais. Em outras cidades, principalmente no Sudeste, a invasão era a forma predominante de ocupação, preferencialmente de terrenos públicos, o que aumentava a possibilidade de permanência. Em muitos casos, a ocupação era – e ainda é – apoiada por políticos ou por agentes públicos, em troca de apoio eleitoral, seguindo o esquema clientelista clássico.

Uma boa parte das favelas se localizava também, generalizadamente no país, através da ocupação de terras inadequadas, principalmente mangues, margens de cursos d’água ou encostas de alta declividade. Nos casos de mangues e assemelhados, o “terreno” ia sendo constituído juntamente com a construção da casa, através de aterros sucessivos e a conseqüente expansão do assentamento em direção à área alagada. Ao longo do século XX, as favelas foram se consolidando como a principal alternativa de moradia para as populações de baixos rendimentos. No final do século XX, já ultrapassaram o limiar de 1.000.000 de habitantes nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, atingiram patamares de 35% ou 20% do parque imobiliário em cidades como Belém ou Rio de Janeiro e já são

Tabela 1 – População total e população residente em aglomerados subnormais nos 10 municípios com maior volume de população residente em Favelas - 2000

Municípios	População	População residente em aglomerados subnormais	Percentual %
Rio de Janeiro	5.580.544	1.092.476	18,7
São Paulo	10.348.736	909.628	8,8
Belém	1.275.622	448.723	35,2
Fortaleza	2.125.111	353.925	16,6
Belo Horizonte	2.229.697	268.847	12,1
Salvador	2.418.440	238.342	9,9
Manaus	1.401.567	167.774	11,2
Guarulhos	1.066.065	163.757	15,4
São Bernardo do Campo	695.586	147.483	21,2
Curitiba	1.578.506	145.242	9,2

Fonte: Costa (2005).

Tabela 2 – População total e população residente em aglomerados subnormais por classes de tamanho de municípios* - 2000

Classe de município	Nº de municípios	População total	% sobre população total	População em aglomerados subnormais	% sobre população em aglomerados subnormais
Até 10.000	7	49.359	0,07	10.292	0,18
De 10 a 25.000	24	464.446	0,64	29.789	0,53
De 25 a 50.000	25	900.857	1,24	56.738	1,01
De 50 a 100.000	49	3.868.921	5,32	149.028	2,65
De 100 a 500.000	91	23.974.051	32,69	1.466.307	26,05
De 500 a 1.000.000	16	9.275.924	12,75	713.260	12,67
Acima de 1.000.000	13	34.197.055	47,02	3.203.784	56,91
Total	225	72.730.613	100,00	5.269.198	100,00

* - Excluídos os municípios com população inferior a 10.000 habitantes.

Fonte: Costa (2005).

consideradas hoje como um problema também para os centros urbanos de médio porte, como se pode ver nas Tabelas 1 e 2.

De que forma, e por que razões, a favela se tornou um problema com a magnitude apontada acima? 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 pública sobre as áreas urbanas estariam na raiz do problema das favelas, segundo a interpretação dominante nas décadas de 60 e 70. Parte dessa explicação era dada também, a partir das

idéias de Turner (1968a, 1968b, 1972), pelo papel (econômico e social) da habitação no processo de progressiva adaptação do migrante à vida urbana.² A constatação a essa interpretação começa no final dos anos 70, através de pesquisas que mostravam: (i) que a população da favela era muito mais integrada à economia do que pensava a teoria, embora essa fosse uma integração subordinada, e, (ii) 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 (Taschner, 1978; Kowarick, 1980). O modelo de desenvolvimento do país levou à constituição de um padrão que associava um razoável grau de crescimento econômico (principalmente entre os anos 40 e 70 do século XX) com alto nível de desigualdade e com uma parcela significativa da população situada abaixo da linha de pobreza. A pobreza e desigualdade, características estruturais que acompanham o desenvolvimento brasileiro, estiveram associadas, nos 25 últimos anos, com um processo de crescente precarização e informalização das relações de trabalho. Com isso, parcela significativa da população apresenta insuficiência ou insegurança de renda, o que limita enormemente as suas possibilidades de endividamento, limitando, portanto, as possibilidades de acesso ao mercado formal de moradia.

O desenvolvimento econômico associado à urbanização acelerada ainda teve como fator agravante a incapacidade do poder público em realizar investimentos em infraestruturas urbanas³ e em ampliar a sua capacidade de regulação do mercado fundiário e

imobiliário. As cidades cresceram, pois, com pouco ou nenhum planejamento, e com o investimento em infra-estrutura seguindo (e não antecedendo) a ocupação efetiva do solo. Além dos problemas ambientais gerados pela ocupação de terras inadequadas e do custo elevado das soluções técnicas para urbanizar áreas já ocupadas, gerou-se uma enorme desigualdade de acessibilidade a recursos e serviços, o que agravou o processo de especulação com a terra. É importante ressaltar que, dado o baixo grau de consolidação do setor financeiro no país, até os anos 1970, as opções de investimento de capital eram restritas e parcela significativa das poupanças foi investida no setor imobiliário, o que resultou em fortes processos de especulação com a terra. Com isso gerou-se uma enorme disparidade entre os preços da terra nos mercados formais e as possibilidades de renda da maioria da população. É nesse quadro de escassez relativa de terra urbanizada a preços acessíveis, que se dá a formação das favelas.

Por fim, mas não em último lugar, cabe mencionar a ausência ou ineficácia de políticas habitacionais para a população de baixa renda. A experiência do Banco Nacional de Habitação (1964-1986) foi de longe aquela que mobilizou maior volume de recursos, mas foi ineficaz em vários níveis, fracassando, afinal, pela insustentabilidade do modelo financeiro adotado.⁴ O problema do financiamento habitacional permanece sem solução até o momento, verificando-se esforços recentes para criar um sistema específico para os setores médios e de alta renda, baseado no refinanciamento de hipotecas, e outro sistema para a baixa renda, contando com volumes

crescentes de subsídios. A partir de 2003, ocorreram alterações no quadro institucional e legal visando viabilizar esse novo padrão, no entanto, o modelo de política econômica adotado pelo governo federal estabelece fortes restrições para a viabilização do financiamento habitacional, seja pelo contingenciamento das dotações orçamentárias para os subsídios, seja pelos efeitos das elevadas taxas médias de juros vigentes. A regulação e o controle público sobre os processos de especulação imobiliária e fundiária passaram a contar com novos instrumentos a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, mas estes dependem ainda de regulamentação em nível local e precisam passar ainda por testes de viabilidade em contextos urbanos extremamente diferenciados.

Em resumo, existem restrições de ordem macroestrutural que tornam a favela a solução possível a para a carência de moradias. Essas restrições são ainda agravadas pela “funcionalidade” da sobrevivência da favela para a reprodução do sistema político. De fato, a tolerância e a acomodação histórica de sucessivos governos com o problema da favela se refletem, por um lado, na falta de centralidade do tema da habitação nas demandas populares por políticas sociais e, por outro lado, no papel de intermediação e cooptação das lideranças clientelistas e populistas que se alimentam da “troca” do apoio à ocupação, visto como favor e não como direito, pelo voto.

Assim, as favelas subsistem e devem continuar em cena durante um bom tempo. No entanto, as políticas voltadas especificamente para o enfrentamento desse problema

mudaram, criando-se hoje um certo consenso acerca da necessidade de urbanização e melhoramentos, em detrimento das ações de remoção que caracterizaram outros períodos, como veremos a seguir.

Políticas de tratamento do problema dos assentamentos precários: um breve histórico

As favelas, tão logo percebidas⁵ e transformadas em um “problema”, foram objeto de restrições do aparato regulatório. No Rio de Janeiro, por exemplo, o Plano Agache, apresentado em 1930, identificava uma “inversão” da função adequada das áreas ocupadas por esses assentamentos que, pela sua localização, deveriam acolher população de classe média. Para a população favelada, o Plano previa a construção, na periferia, de “cidades-satélites”, inspiradas no modelo da cidade-jardim de Ebenezer Howard, junto a zonas industriais que proveriam emprego para a população de trabalhadores pobres. Largamente inspirado no Plano Agache, o Código de Obras de 1936 (Decreto 6.000), em seus artigos 347 e 349, proíbe a construção de novas favelas e a realização de melhorias nas favelas existentes, a serem substituídas por “núcleos de habitação de tipo mínimo” através da construção de “habitações proletárias” (Valladares, 1980; Machado da Silva, 1981).

Em que pese a importância legal e simbólica dessa proibição, ela não se traduziu em um plano de erradicação. Por um lado, a expulsão dos favelados tendia a ocorrer, em

terrenos privados, através das ações de reintegração de posse. Por outro lado, e contraditoriamente, até a década de 1960, algumas iniciativas governamentais usualmente contemplavam a realização de melhoramentos nos assentamentos. Pode-se citar, tendo ainda como exemplo o caso do Rio de Janeiro, a criação, em 1941, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, dos Parques Proletários Provisórios, que deveriam acolher a população favelada enquanto se construíam casas definitivas, de alvenaria, nas favelas. A concepção que norteava a criação dos Parques Proletários, e que será prevaiente até a década de 1980, era a de que a favela era principalmente um lugar de acolhida de migrantes, um “estágio” em uma trajetória de progressiva integração social, que deveria ser acelerada através da transferência dos favelados para os Parques e sua posterior integração em um ambiente urbano “normal”.

Ainda na década de 1940, outras iniciativas oficiais visavam atuar sobre o “problema” das favelas cariocas: a Fundação Leão XIII, criada a partir de uma “parceria” precoce entre a Arquidiocese do Rio de Janeiro e a Prefeitura, atuou, entre 1947 e 1954, em cerca de 34 favelas, através da provisão de serviços básicos, criando Centros de Ação Social em oito delas; a partir de 1955, a Arquidiocese agiu através da Cruzada São Sebastião, enquanto a Prefeitura criava o SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiénicas). A Cruzada São Sebastião atuou realizando melhorias em serviços básicos em doze favelas e teve como principal marca de sua atuação a edificação de um conjunto de prédios no bairro do Le-

blon, que abrigou populações oriundas de três favelas próximas. Além disso, a Cruzada interferiu contra o despejo de três outras favelas (Borel, Esqueleto e Dona Marta).⁶

A situação do Rio de Janeiro era, de certa forma, peculiar, dada a maior dimensão do problema nessa cidade. No entanto, outras iniciativas ocorrem em outras cidades que apontam na mesma direção. Em Porto Alegre, já em 1909, o “Código de Posturas Municipais” estabelece a proibição dos cortiços e de casas de madeira e, nas leis orçamentárias de 1915 e 1916, aparece uma sobretributação dos cortiços (25% sobre o valor de locação, contra 15% dos imóveis “normais”, valor que é elevado em mais 5% em 1918 e chega a 50% em 1923), o que gera uma elevação no preço dos aluguéis. Além disso, a realização de várias obras de melhoramentos e embelezamento da cidade implicaram a demolição dos cortiços, com expulsão da população ali residente. Já na década de 1930, como resultado desse processo, começam a aparecer as primeiras favelas na capital gaúcha, denominadas “vilas de malocas”. As favelas crescem continuamente chegando, em 1973, a 124 núcleos.⁷

A literatura aponta que foi só na década de 1960, com o programa de erradicação de favelas desenvolvido pelo governador Carlos Lacerda, no Rio de Janeiro, que a polarização entre remoção e urbanização apareceu no debate (Machado da Silva e Figueiredo, 1981). Até 1965, a Cohab tinha construído os conjuntos Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança, situados na periferia da cidade, com o objetivo de abrigar as famílias removidas das favelas. O processo de remoção

causou grande repercussão e resistência da população favelada, embora tenha contado com apoio das camadas médias e do setor imobiliários, diretamente beneficiado por algumas remoções. Um das comunidades que teve maior capacidade de resistência foi a de Brás de Pina que, com apoio de setores da Igreja, conseguiu permanecer no local e passou a lutar pela urbanização. O governo subsequente, comprometido por compromissos de campanha com a urbanização, criou a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco), em 1968, dando início a um processo de urbanização em três favelas (Mata Machado, Braz de Pina e Morro União) que, pelo escopo da proposta e pela metodologia empregada, tornou-se referência, desde então, no debate nacional, justificando que nos detenhamos um pouco no seu conteúdo.

A proposta da Codesco tinha como objetivo central “integrar a comunidade subnormal no bairro adjacente” (Blank, 1977, p. 11), o que deveria ser conseguido através de três iniciativas:

1. Infra-estrutura: a ser desenvolvida sob total responsabilidade do Estado, sem incidência de qualquer custo para a população.
2. Melhoria habitacional: segunda fase do programa, desenvolvida sob responsabilidade da população, contando com apoio do poder público e visando “propiciar as condições mínimas de higiene e segurança dos padrões de moradia” (ibid, p. 12).
3. Desenvolvimento socioeconômico: “visa principalmente criar pré-requisitos tais

que permitam à população de menor faixa etária desenvolver-se em ambiente de normalidade urbana em todos os seus aspectos, da higiene à segurança social”.

Para atender esse objetivo, era considerada meta central a “definição da propriedade do terreno” (ibid, p. 13). O que cabe ressaltar aqui é que o diagnóstico da marginalidade social é estendido ao “aglomerado subnormal” e reduzido à dimensão das estruturas físicas da moradia (habitação, infra-estrutura e serviços). Nesse sentido, e de certa forma recuperando uma visão que predominou nas teorias urbanísticas do início do século XX, o pressuposto é que a intervenção sobre o espaço permitiria efetivar mudanças civilizatórias e disciplinadoras sobre as “classes perigosas”. É dentro desse contexto que também ganha outro sentido a visão da participação da população no processo de urbanização, já que se trataria do desenvolvimento de uma consciência cívica, através de um processo pedagógico ensejado pela participação. Essa concepção era bastante difundida na América Latina entre os anos 50 e 60, pelas instituições reformadoras como o Desal e a Igreja (Machado da Silva, 1981).

Uma outra forma de focar a mesma problemática, e que era uma referência na experiência de Brás de Pina, era a concepção de John Turner, acerca do papel da moradia como elemento fundamental no processo de integração social dos migrantes rurais à vida urbana “moderna”. Segundo Turner (1972; 1976), o que as políticas habitacionais oficiais não viam era que a habitação exercia três funções fundamentais no processo social: localização, segurança da posse e conforto.

E, ainda, que essas três funções tinham importância diferenciada, dependendo da etapa do ciclo de integração do migrante à vida urbana. Para os migrantes recém-chegados, a localização colocava-se como a função mais importante da moradia, pouco importante os aspectos da segurança de posse e do conforto. Era isso que explicava, no caso peruano, a proliferação dos *corralones*, aglomerados de choças em terrenos vazios nos centros urbanos ou, no caso brasileiro, a proliferação de favelas nas áreas centrais, ocupadas por “biscateiros”. Já para o migrante com opções de trabalho mais regulares ou empregos mais ou menos fixos, a segurança de posse assume papel mais importante, como ponto de apoio para enfrentamento dos eventuais períodos de desemprego, sendo a solução habitacional mais adequada a *barriada*, invasões em terrenos periféricos, no caso peruano, ou os loteamentos populares, no caso brasileiro, assentamentos em que os moradores começam paulatinamente a investir em infra-estrutura e, posteriormente, na solução habitacional. Por fim, para as camadas de migrantes que conseguem maior estabilidade e capacidade de ascensão social, integrados ao mercado de trabalho formal, a opção é o subúrbio tradicional, valorizando-se a função de abrigo/conforto em detrimento da localização e da segurança de posse (no sentido em que essa população pode, por exemplo, pagar aluguel).

O que aparece de forma implícita na visão de Turner é que, em primeiro lugar, está pressuposto um processo evolutivo de integração social, ou seja, de progressiva adaptação dos migrantes rurais à vida urbana

“moderna”, o que apontaria, num horizonte de tempo mais ou menos longo, para uma sociedade totalmente integrada, a partir do processo de desenvolvimento econômico. A formulação deixa de lado, portanto, outras hipóteses sobre as desigualdades estruturais que marcam o processo de desenvolvimento latino-americano, como fruto da lógica do processo de desenvolvimento mesmo e não como fruto do nosso “atraso”. Outro ponto importante é o papel desempenhado pela habitação no processo de integração. Para Turner,

[...] a favela, a *barriada*, o subúrbio, etc. ao se desenvolverem progressivamente, constituem poderoso agente de integração econômica – graças ao fato de que aí muitos têm liberdade para investir seus próprios recursos à sua maneira individual. (1968b, p. 19)

Aqui ganha talvez sua mais completa expressão a tese de que os programas ditos “alternativos”, preconizados por Turner e largamente adotados internacionalmente daí em diante, visassem construir a integração social através da integração física: apoiando a população na autoconstrução de seu habitat proporcionava-se, além das melhorias físicas estritas, a integração social ou, como postulava a Codesco, o “desenvolvimento socioeconômico”.

Essa concepção era largamente tributária das teorias da “sociologia da modernização”, que marcou fortemente a reflexão latino-americana entre os anos 1950 e 1970. As críticas a essa abordagem, desenvolvidas a partir da década de 70, ressaltavam, contra a

visão da progressiva modernização com conseqüente integração social das camadas marginais, o caráter estrutural dos desequilíbrios entre setores econômicos e no mercado de trabalho. Ou seja, na formulação de Francisco de Oliveira, a existência de largos setores da economia que permanecem em estágios mais atrasados de modernização e de setores da classe trabalhadora que integram um mercado de trabalho precarizado são

[...] produtos antes de uma base capitalística de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-anos 30, que da existência de setores "atrasado" e "moderno". (1972, p. 32)

Vão na mesma direção os estudos de Kowarick (1980) e Taschner (1978), que constataram, em São Paulo, que parcela significativa dos moradores de favelas vivia um processo de mobilidade social descendente. Nesse sentido, a questão da integração social dos favelados não pode ser pensada fora do quadro de referência das perspectivas do modelo de desenvolvimento econômico, da estruturação do mercado de trabalho e do padrão de redistribuição de renda, sendo menos importantes as possibilidades de impactos positivos das melhorias habitacionais para a redução da pobreza e da integração social.

A experiência de Brás de Pina e das outras favelas urbanizadas sob a égide da Codesco firmou-se como uma referência "alternativa" no exato momento em que o regime militar endurecia a repressão à resistência da população favelada às remoções, que alcançaram, entre 68 e 74, seu apogeu. No Rio de

Janeiro, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), poucos meses após a criação da Codesco, com objetivo de erradicar as favelas cariocas, contando para isso com o apoio político do governo federal e com os recursos do BNH. A ação da Chisam desenvolve-se até 1974 e a remoção de favelas concentrou-se essencialmente na Zona Sul da cidade, atingindo o total de mais de 16.000 unidades (Valladares, 1980). Em Belo Horizonte, a política de erradicação é intensificada no final da década de 1960, com a criação da Chisbel – Coordenação de Habitação de Interesse Social:

[...] cerca de 10.000 famílias, ou seja, cerca de 43.000 pessoas foram expulsas de 423 áreas invadidas, em muitos casos por meios violentos, recebendo indenizações insignificantes. (Berenice Guimarães, apud Denaldi, 2003)

A crítica ao processo de remoção de favelas foi contundente: pesquisas mostraram o impacto da remoção na desestruturação das condições de vida da população afetada, com queda da renda familiar por aumento dos gastos com transportes e com habitação, e com elevação dos níveis de desemprego dada a distância entre os locais de moradia e de trabalho (Valladares, 1980). Além disso, destaca-se a desestruturação dos laços de sociabilidade e vizinhança que permitiam melhores condições de reprodução social das famílias faveladas.⁸

A política de remoção é também contestada, em nível internacional, na I Conferência do Habitat, realizada em Vancouver

em 1976, reorientando os programas habitacionais das instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir da segunda metade da década de 70, tendo já extinto seus programas de remoção, o próprio BNH institui programas alternativos, entre os quais destacou-se o Programa de Erradicação da Sub-habitação – Promorar, que se apresentava, inclusive, como inovador: “será a primeira vez que se fará uma erradicação de favelas no Rio, deixando os moradores na mesma área”, segundo palavras do então Ministro Mário Andreazza.⁹ A experiência do Promorar foi logo interrompida por conta da crise financeira que atingiu o Banco, e que levou a sua extinção em 1986.

Nos anos 80, começam a aparecer iniciativas de governos estaduais e municipais no sentido de desenvolver programas de urbanização de assentamentos precários. Em Minas Gerais, o governo estadual, sob o âmbito da legislação do Profavela, criou o Programa de Desenvolvimento de Comunidades – Prodecom, em 1979. Esse programa foi reestruturado em 1983, passando a ser denominado Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte – PIURMBH. Pensado como projeto piloto com intervenção prevista em áreas faveladas da RMBH, o PIURMBH tinha como pressuposto

[...] que os projetos fossem elaborados e implantados pelos próprios moradores e suas associações com interferência institucional apenas no que se refere à assistência técnica e financeira. (Navarro, 1993, p. 15)

No Rio de Janeiro, o governo Brizola, eleito em 1982, desenvolve o programa “Cada Família um Lote” no âmbito do qual se desenvolvem duas intervenções de urbanização de favelas que se propunham ser “casos exemplares” e modelos para o desenvolvimento de programas mais amplos posteriormente.

Serão, todavia, as administrações municipais que, a partir da década de 80, irão apresentar a maior atuação na regularização e urbanização dos assentamentos precários. Destaca-se a experiência do Recife, com a delimitação de 27 Áreas Especiais de Interesse Social, em 1980, mais tarde consolidadas através da instituição das Zonas Especiais de Interesse Social na Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1983 e, finalmente, através da criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – Prezeis, em 1987. Também em 1983 foram instituídas as ZEIS em Belo Horizonte no âmbito do Profavela. O novo instrumento será utilizado em várias outras cidades, destacando-se Porto Alegre e Diadema.

A Constituição Federal, em 1988, instituiu um novo marco no quadro jurídico-institucional, destacando-se o artigo 182, em que se estabelecem os princípios da função social da cidade e da propriedade. Os instrumentos propostos foram regulamentados no âmbito do Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Desde então o Estatuto das Cidades passa a se configurar como o principal quadro normativo que orienta as ações na área da política urbana no país. A importância maior da Constituição talvez seja a de ter instituído a função social da propriedade

como um direito subjetivo, ao criar o instituto da usucapião especial urbana. A permanência da população em áreas ocupadas ganha, a partir de então, um forte apoio de legalidade, antes inexistente. Nesse sentido, o texto constitucional é um marco, verdadeiro divisor de águas na forma de representação e de enfrentamento concreto do problema das favelas no país.

A partir de meados dos anos 80, verifica-se uma ampliação do papel historicamente desempenhado pelos municípios na elaboração e implementação de políticas habitacionais. As experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários disseminam-se ao longo da década de 90 em quase todas as grandes cidades do país.

Pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (Cardoso e Ribeiro, 2000), sobre os 50 mais populosos municípios brasileiro revelou que os programas mais presentes nas agendas locais foram os de urbanização de assentamentos e de regularização fundiária, contando com nível significativo de recursos próprios. Esses resultados são corroborados pela análise dos programas de urbanização de favelas desenvolvida pelo IBAM (2002), que mostra que, à exceção daqueles municípios que contaram com recursos maciços do BID, todos os programas analisados contaram com aporte significativo de recursos locais. Essa avaliação mostrou também que a carência de financiamento específico instigou as administrações locais a buscarem novas fontes de recursos para a viabilização de intervenções nesse segmento, promovendo uma articulação positiva entre diversos programas.

A experiência recente de urbanização de favelas: modelos de intervenção

A experiência consolidada nos permite identificar, do ponto de vista físico, três modelos básicos de intervenção sobre assentamentos precários¹⁰: urbanização, reurbanização e remoção. A urbanização significa a intervenção que não modifica a estrutura do assentamento, apenas colocando a infra-estrutura e pavimentação. É a mais adequada para os casos de favelas menos densas e em áreas planas, onde usualmente o desenho dos assentamentos tende a respeitar os padrões existentes.¹¹ A reurbanização é a intervenção que, por razões de inadequação do sítio, ou outras, refaz completamente a estrutura do assentamento, refazendo o parcelamento e reassentando as famílias na mesma área. Foi o caso da paradigmática urbanização da favela de Brás de Pina, no Rio de Janeiro. A remoção implica a retirada da população e seu reassentamento em outra área. Pode ser o caso quando o assentamento ocupar uma área de risco irrecuperável ou uma área de preservação ambiental e quando não houver áreas vazias no entorno que permitam a realocação da população nas proximidades do assentamento existente. Na prática, várias intervenções fazem uso das três alternativas, reparcelando uma parte do assentamento e removendo uma parcela da população,¹² diferenciando-se por qual seja a característica principal da intervenção.

A escolha entre as três alternativas depende, basicamente, das condições do sítio e da adoção de padrões mínimo, como área e dimensões de lote, dimensionamento do

viário, praças, entre outros. A adoção de padrões tem como consequência a necessidade de desadensamento, o que leva a processos de reparcelamento e, em alguns casos, de remoção. Voltaremos a essa questão mais adiante.

Outra forma de classificar as intervenções diz respeito à sua abrangência:¹³ podem ser pontuais ou integrais. Ou seja, podem se restringir a tratar de um setor do assentamento ou de sua totalidade. Intervenções pontuais têm acontecido historicamente, em favelas, usualmente ligadas a práticas clientelistas ou a necessidades emergenciais, como, por exemplo, a reconstrução de áreas atingidas por enchentes ou desabamentos de encostas, a realização de obras de contenção, etc. Uma experiência particular que utilizou amplamente de intervenções pontuais, todavia com outras características, foi o caso da política habitacional de Diadema entre 1993 e 1996.¹⁴ Nesse caso, desenvolveu-se uma estratégia de ampliar a escala das intervenções através de pequenas obras em várias favelas, ao mesmo tempo, visando causar um impacto global na melhoria de condições de vida da população. Um dos problemas apontados em relação às intervenções pontuais é que geram um certo desperdício de recursos, já que elas não são pensadas à luz de um plano global.

São exemplos de intervenções de caráter integral: o programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, ou o Programa Santo André Mais Igual, desenvolvido pela Prefeitura de Santo André. Busca-se, nesses casos, atuar em um conjunto menor de favelas de cada vez, todavia realizando o projeto integralmente, em um período de cerca de 2 anos de obra (de

3 a 4 anos, incluindo projeto e licitação).¹⁵ O problema com as intervenções integrais diz respeito à necessidade de recursos em quantidade suficiente, o que não é a realidade da maioria das administrações locais, já que os programas de financiamento em nível são bastante restritos e os recursos municipais também são insuficientes. Tanto no caso de Santo André quanto do Rio de Janeiro contou-se com recursos externos (Comunidade Econômica Européia e BID), além de recursos federais e locais, o que permitiu ampliar a escala de intervenções em nível.¹⁶

Uma alternativa aos problemas enfrentados nos dois tipos de intervenção aparece através da adoção do modelo de intervenções graduais planejadas, em que as intervenções pontuais são vinculadas a planos para cada assentamento e, eventualmente a um plano global de intervenção no conjunto dos assentamentos, permitindo dotar as intervenções maior consistência técnica. O modelo de intervenção gradual planejada permite a atuação em vários assentamentos ao mesmo tempo, o que, na maior parte dos casos, só se viabiliza financeiramente alongando o tempo das ações. Exemplos importantes dessa tendência são o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social do Recife (Prezeis) e os Planos Globais Específicos para urbanização das favelas de Belo Horizonte. O grande desafio das intervenções graduais planejadas é sobreviver às mudanças administrativas entre diferentes governos. O Prezeis, no Recife tem conseguido manter-se operante, principalmente pela estrutura de gestão do programa, que conta com forte participação da população, em caráter institucionalizado.

Todavia, o programa vem sofrendo, ao longo do tempo, um processo de esvaziamento, com limitação dos recursos disponibilizados pela Prefeitura.¹⁷ Já em Belo Horizonte, a continuidade administrativa tem sido garantida pela reeleição da coalizão partidária que primeiramente instituiu o programa.

Voltando ao tema dos padrões mínimos, é importante identificar, em primeiro lugar, que elementos serão incluídos como componentes do projeto integrado. Com base em um estudo desenvolvido pelo IPT, Denaldi (2003) estabelece três patamares para qualificar os tipos de intervenção segundo os padrões de qualidade físico-urbanística:

- Padrão mínimo: inclui redes de água, esgoto, energia, drenagem, soluções para a coleta de lixo (direta ou indireta), acessibilidade, tratamento das áreas de risco (o que pode implicar realocação ou reparcelamento) e regularização fundiária.
- Padrão intermediário: além dos elementos acima, inclui também equipamentos urbanos, readequação do sistema viário e intervenções no entorno de forma a tratar problemas ambientais e de estrutura urbana.
- Padrão alto: além dos anteriores, inclui adequação da densidade, reparcelamento, reabilitação ou reconstrução de unidades habitacionais em situação de insalubridade e insegurança, e readequação do viário com parâmetros mínimos de largura de ruas, garantindo acessibilidade a todas as moradias e com vias de pedestre distando no máximo 60 m de vias carroçáveis.

A escolha entre esses padrões depende, em primeiro lugar, das condições em que se

encontram o assentamentos e, em segundo lugar, das necessidades locais. Em alguns casos, não são necessários a readequação do viário ou o desadensamento. De maneira geral, em se tratando de favelas, a escolha depende, no entanto, de como se resolve a equação recursos limitados *versus* moradia digna. Simulações desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), para intervenção de urbanização de uma favela situada às margens da Represa do Guarapiranga, apropriaram custos variando entre US\$ 1.000,00 e US\$ 13.000,00 por família, dependendo da alternativa a ser utilizada (entre cinco possibilidades).¹⁸ Avaliando vários projetos de intervenção na área do Guarapiranga, a Prefeitura de São Paulo encontrou custos que variaram entre US\$ 2.000,00 e US\$ 5.500,00 por família.¹⁹ Uma das conclusões desse estudo mostra que a adoção de diferentes padrões (em termos de densidade média, lote equivalente e taxa de sistema viário) gerou diferenças, na média, de cerca de 30% nos custos, devendo-se considerar que se trata de favelas num mesmo contexto e no âmbito de um mesmo programa. Assim, considerando-se a escassez de recursos, a adoção de padrões mais elevados implica maiores custos, o que significa atender um número menor de assentamentos.

A adoção de padrões mínimos tem variado entre os diferentes programas. De forma geral, tem-se como regra que não é possível adotar, para urbanização das favelas, padrões iguais aos vigentes no resto da cidade. A partir daí, no entanto, as alternativas variam enormemente. Como casos paradigmáticos, podem-se colocar o programa Favela-Bairro,

do Rio de Janeiro, e o Programa Santo André Mais Igual, do município de Santo André.

No primeiro, não são adotados padrões mínimos de densidade ou de condições habitacionais e os padrões de acessibilidade são bastante flexíveis. Ou seja, o desadensamento limita-se ao mínimo necessário para provimento da acessibilidade e da oferta de equipamentos e toma-se como dado que as condições de moradia terão melhora progressiva com o investimento individual dos moradores, motivado e potencializado pela urbanização da área. Os padrões mínimos são adotados apenas para a infra-estrutura e para o reassentamento de população em área de risco. A acessibilidade não é garantida para todas as moradias, mas define-se, caso a caso, a partir da implantação uma via carroçável que se situe a uma distância razoável das moradias. Nesse sentido, a urbanização não elimina os “becos” nem as moradias aglomeradas, muitas vezes sem condições adequadas de iluminação e ventilação. No caso de Santo André, adotam-se padrões mínimos para lotes (40m²) e para vias (4 m de largura), o que significou, em muitos casos, o parcelamento de parte significativa dos assentamentos.²⁰ Além disso, associa-se o programa de urbanização a outro programa municipal que possibilita o financiamento de reformas das moradias existentes, com assistência técnica da Prefeitura.

No Rio de Janeiro justificam-se os procedimentos adotados, dados os custos consideráveis de soluções mais ambiciosas tendo em vista a alta densidade, o grau de consolidação, o tamanho dos assentamentos e também suas difíceis condições geológicas

e topográficas. Outro argumento é que, dado o grau de densidade da maioria das favelas cariocas, essas soluções implicariam o deslocamento de parcela considerável da população, o que poderia até mesmo inviabilizar a intervenção.

Esse debate coloca, para o poder público, dois conjuntos de alternativas: por um lado, um *trade-off* entre o respeito ao direito de permanência da população em seu local de moradia *versus* a instituição de dois princípios de regulação das condições de vida urbana, um mais exigente, para a cidade formal, e outro, mais precário, para a favela. Por outro lado, um *trade-off* entre minimização de custos e ampliação da oferta de investimentos *versus* respeito a um padrão básico de qualidade de vida com limitação do investimento a um conjunto menor de áreas. O caráter trágico desses dilemas é reforçado pela inexistência de programas de oferta de novas oportunidades habitacionais, seja pelo mercado, seja pelo poder público, o que transforma os programas de urbanização na única política habitacional vigente.

Além da melhoria das condições de infra-estrutura e, em alguns casos, das condições físicas das habitações, os programas de *slum upgrading* também atuam na regularização da situação urbanística e da propriedade da terra. O principal instrumento de regularização urbanística utilizado pelas Prefeituras tem sido a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) que tem se mostrado um instrumento eficiente para a garantia da posse, evitando as remoções. Pouco tem se avançado, no entanto, na direção da complementação da regularização com o reconhecimento oficial

dos logradouros públicos e com a criação de legislações de uso e ocupação do solo para as áreas ocupadas. No que diz respeito à regularização da propriedade, embora essas iniciativas tenham ganhado grande ênfase e centralidade no debate público, os resultados são ainda muito pouco efetivos, dada a resistência da burocracia dos cartórios e do judiciário no reconhecimento dos novos direitos estabelecidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade.

O programa de urbanização de favelas de Santo André, após 4 anos, regularizou completamente apenas um núcleo, com 847 domicílios; no Rio de Janeiro, poucas áreas delimitadas e aprovadas por lei municipal como de Especial Interesse Social (AEIS) passaram pelo processo de regularização. Das primeiras dezessete favelas declaradas como AEIS em 1996, apenas cinco tiveram regulamentação urbanística, com a edição de normas de uso e ocupação do solo, e quatro foram objeto de titulação.²¹ Além disso, das vinte leis aprovadas declarando favelas como de Especial Interesse Social no período 1997-2000, somente uma chegou à regularização dos lotes.

Historicamente, os programas de urbanização têm se limitado a atuar na melhoria das condições físico-urbanísticas, na regularização da situação fundiária e em melhorias habitacionais. Mais recentemente, vêm se ampliando as intervenções que associam esse padrão de intervenção com ações de política social, mais especificamente na capacitação profissional e na geração de trabalho e renda. Em particular, essa diretriz vem sendo reforçada pelos modelos impostos

nos pacotes de financiamentos dos organismos multilaterais. O *slum upgrading* passou a compor o portfólio de programas sociais do Banco Mundial e do BID, como parte da estratégia de atenuação dos efeitos dos programas de ajuste recessivo, implicando, portanto, em agregar, à intervenção física, ações específicas direcionadas à redução da pobreza. A articulação entre ações de caráter social e de caráter urbanístico permitiria assim uma “territorialização das políticas sociais”, aumentando a sua efetividade e sua capacidade de focalização (*targeting*).

De fato, de 1990 em diante, o novo discurso do Banco Mundial busca atenuar os efeitos sociais das políticas de ajuste, articulando-as a estratégias de alívio à pobreza e à criação de “*poverty safety nets*”. O documento de 1991, intitulado *Urban Policy and Economic development: an agenda for the 90's* coloca no centro da agenda o aumento da “produtividade da economia urbana”, como estratégia básica para enfrentar a questão da pobreza, aliada a ações específicas nesta área. Nesse caso, parece que, dada a imposição do ajuste, que se realiza na escala nacional, o aumento da produtividade da economia urbana visaria minimizar os impactos negativos, criando alternativas locais para o crescimento do emprego e da renda. Uma das conseqüências desse ideário foi o desenvolvimento das estratégias de competição entre cidades, cujos efeitos danosos já foram suficientemente tratados pela literatura.²² Projetos urbanos programáticos ganham maior espaço nas linhas de financiamento do banco, com a urbanização de favelas (*slum upgrading*) passando a ser um componente fundamental dos projetos. A

partir da crítica às intervenções pontuais das décadas anteriores, o *scaling-up* passa a ser o novo desafio, visando atingir os pobres de forma mais ampla.

A partir da década de 80, o BM e o BID passam a negociar com os níveis subnacionais, ao invés de continuar atuando no nível federal e através de órgãos setoriais, como acontecia antes. Assim, em 1989, o Banco Mundial financiou o Programa Reconstrução Rio, sob a responsabilidade do governo do Estado do Rio de Janeiro, destinado ao atendimento emergencial às vítimas de enchente ocorrida em 1986, e em 1992 financiou o “Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga”, envolvendo a urbanização de favelas na Região metropolitana de São Paulo. Em 1993, o BID inicia os entendimentos para o financiamento do projeto “Favela-Bairro”, desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e em 1994 o “Projeto Cingapura”, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo. Nesses casos, o aumento da escala foi buscado através de um financiamento que contempla várias favelas. Uma outra experiência se deu através do Programa Habitar-Brasil-BID, em que se buscou o *scaling-up* através de uma negociação em nível nacional, com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR) controlando o repasse de recursos para as unidades descentralizadas.

Já no financiamento do segundo contrato com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o modelo proposto pelo BID passa a exigir a presença de programas “sociais”, ausentes do pacote inicial. Outros casos, no Brasil, apontam para a mesma tendência, gerando um deslocamento da intervenção sobre as fa-

velas, do campo das políticas urbanas para o das políticas sociais. Não existem avaliações significativas sobre a efetividade dos componentes de política social das intervenções em favelas. Ressalte-se que as experiências mais recentes vêm privilegiando o desenvolvimento do “empreendedorismo” e do microcrédito como alternativas aos antigos programas de formação e capacitação profissional. Essa mudança parte, por um lado, do reconhecimento dos limites do mercado de trabalho formal à absorção dos “novos trabalhadores qualificados” e, por outro lado, da ideologização da capacidade empreendedora dos pobres urbanos, numa abordagem que parece claramente inspirada nos trabalhos de De Soto.²³ Não é muito difícil problematizar essas iniciativas, dados os limites estruturais do mercado na absorção dos novos empreendedores, assim como se verificou o limite do mercado de crédito formal na utilização da propriedade imobiliária como garantia creditícia, após o extenso programa de regularização ocorrido no Peru, sob inspiração das idéias de De Soto e com apoio do Banco Mundial.²⁴

Conclusões

Como se pode verificar do relato acima, a experiência brasileira em urbanização de favelas, no período recente, apresenta fortes inovações e tem buscado responder, da forma mais adequada possível, ao desafio de reconhecer as áreas informais, buscando sua reabilitação física e a sua integração mais efetiva com a cidade formal. Os efeitos

positivos dessas ações sobre a melhoria da qualidade de vida das populações é inegável e seguramente as décadas de 1990 e 2000 representam um passo adiante, se comparadas com a experiência histórica do país. Ao longo desse processo, os quadros técnicos de prefeituras, ONGs e mesmo do setor privado têm desenvolvido um aprendizado especializado, havendo hoje uma maior disponibilidade de capacidade técnica efetiva para o desenvolvimento de projetos de melhor qualidade. Alguns núcleos universitários, infelizmente ainda poucos, têm avançado na incorporação dessa experiência e a formação de novos profissionais começa, ainda de forma embrionária, a incorporar, em seu aprendizado, o *know-how* do trabalho em favelas. O “sucesso” da experiência brasileira vem transformando os programas locais em vitrines e em exemplos para outros países, na América Latina como na África, com o apoio das instituições multilaterais.

Todavia, como já apontado no texto, existem limites e desafios que devem ser levados em conta ao analisarmos essa experiência em seu conjunto:

- A ausência histórica de políticas de oferta de novas oportunidades habitacionais, contando com subsídios, tem feito com que os programas de *slum upgrading* sejam as únicas alternativas de ação pública para enfrentar os problemas habitacionais e, o que é pior, que a ocupação ou a compra de habitações irregulares através do mercado informal sejam as únicas possibilidades efetivas de acesso à terra e à moradia para as populações mais pobres. Isso tem levado a que as taxas de crescimento

da população residente em assentamentos irregulares seja muito superior à taxa média de crescimento populacional, principalmente nos grandes centros. Surgem continuamente novas favelas, agora em áreas mais periféricas, ou em terrenos ecologicamente mais frágeis, enquanto as favelas consolidadas vivem níveis de adensamento muito mais fortes do que no passado. Isso leva a uma contínua deterioração das condições habitacionais e de infra-estrutura e inclusive gera uma piora das condições de vida naqueles assentamentos que já foram objeto de *upgrading*.

- As experiências têm avançado bastante no equacionamento da situação física dos assentamentos, mas têm revelado limites para a efetivação da regularização plena. Com isso, a formalização integral (ou seja, a transformação da favela em bairro popular) permanece ainda distante. Muitas vezes, o longo tempo de tramitação dos processos de regularização gera um desinteresse da população e uma descrença na viabilidade dos procedimentos. De forma geral, a existência e o funcionamento pleno do mercado informal, aliado à ausência de pressões políticas para a remoção, acabam por deslegitimar a necessidade da regularidade da propriedade. Considerando-se que a informalidade atravessa várias instituições e vários campos de atividade, para além da propriedade urbana, ganhando, portanto foros de legitimidade, a questão da regularização perde força na reivindicação dos movimentos de moradia.

- Como já apontado anteriormente, os programas enfrentam tensões na busca

de equacionar os dilemas entre o custo das intervenções *versus* abrangência da atuação e acessibilidade às centralidades urbanas *versus* qualidade da moradia e nível de adensamento suportável.

- O reconhecimento do direito à permanência nos locais já ocupados em assentamentos consolidados implica desenvolver intervenções que acabam por reduzir excessivamente os padrões de densidade e de qualidade da infra-estrutura e da habitação, criando dois padrões de mínimos urbanísticos, correspondendo, portanto, a dois níveis básicos de cidadania. Um, mais exigente, válido para a cidade formal, e outro, de menor qualidade, reconhecido e legitimado pela ação do poder público em assentamentos informais regularizados. Essa dualidade coloca em questão os princípios da equidade e da justiça que devem

orientar as políticas públicas e que correspondem a direitos básicos de cidadania.

- A reconfiguração dos programas de urbanização de favelas, a partir da década de 1990, com a sua inserção em ações de política social territorializada e compensatória, conforme as diretrizes dos organismos multilaterais de fomento, tem implicado a instituição de um novo componente nas intervenções, direcionado à geração de trabalho e renda. Essas ações, no entanto, apresentam fortes limitações dados os constrangimentos estruturais que levam a um estreitamento do mercado de trabalho formal, à contínua precarização das relações de trabalho. A alternativa do desenvolvimento do “empreendedorismo” popular também parece limitada, uma vez que esse mercado já é amplamente dominado pela informalidade.

Adauto Lúcio Cardoso

Arquiteto, doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, professor pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil)

cardoso@ippur.ufrj.br

Notas

- (1) Ver, a respeito Cardoso (2007).
- (2) As idéias de Turner serão discutidas com mais detalhe mais adiante, dada a influência desse autor sobre as primeiras experiências de urbanização de favelas no país.
- (3) O período desenvolvimentista caracterizou-se por um esforço do poder público em investimentos que apoiavam o processo de industrialização, em detrimento do investimento em equipamentos e serviços voltados para a reprodução social.

- (4) Para uma avaliação da experiência do BNH, ver Azevedo (1988).
- (5) Durante um certo tempo estes assentamentos proliferam sem serem tratados como um “problema”, permanecendo, portanto, “invisíveis” (Alfonsin, 2003).
- (6) Sobre a história das intervenções em favelas no Rio de Janeiro, ver Burgos (1998) e Silva (2005).
- (7) Dados e análise extraídos de Alfonsin (2003).
- (8) Na ausência de políticas sociais efetivas, os laços de parentesco e vizinhança são elementos significativos na sobrevivência cotidiana da população
- (9) Citado em Valladares (1980).
- (10) Baseado em Bueno (2002).
- (11) Na maioria dos casos, embora haja tendências recentes para parcelamentos completamente fora das normas urbanísticas.
- (12) Podem ser também identificadas práticas de indenização – ao invés de realocização – que funcionam, praticamente, como remoções. Isso acontece, por exemplo, no programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro.
- (13) Conforme Denaldi (2003).
- (14) Conforme *ibid.*
- (15) Esses são prazos médios, que podem variar dependendo do fluxo de recursos disponível.
- (16) No caso do Rio de Janeiro, os programas de urbanização de favelas já haviam realizado obras de urbanização em 51 assentamentos, beneficiando cerca de 180.000 pessoas, entre 1993 e 2003, e em Santo André, em 43 núcleos de favelas, beneficiando cerca de 25.000 pessoas (ressalte-se a diferença de tamanho médio de assentamento nos dois casos).
- (17) Sobre o Prezeis, ver Moraes, Aragão e Azevedo (2002). Sobre Belo Horizonte, ver Brandenberger (2002).
- (18) Ver Rocha (2002).
- (19) Ancona e Lareu (2002).
- (20) Ver, a respeito, Bueno (2002).
- (21) Parque Royal, na Ilha do Governador - AP 3, e Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, no Caju - AP 1, localizadas em terreno da União; e Fernão Cardim, no Engenho de Dentro - AP 3, situada em área municipal
- (22) Ver Harvey (1996).
- (23) Ver De Soto (2000).
- (24) Ver Calderón (2004).

Referências

- ALFONSIN, B. de M. (2003). "Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre". FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. de M. *A Lei e a Ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, DelRey/Lincoln Institute.
- ANCONA, A. L. e LAREU, S. (2002). "Avaliação do Programa Guarapiranga: custos e componentes de infra-estrutura". In: ZENHA R. M. e FREITAS, C. G. L. de. (org.). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habtare, pp. 51-68.
- ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan.
- AZEVEDO, S. de. (1988). Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22 (out-dez), n. 4, pp. 107-120.
- BLANK, G. (1977). *Experiência de urbanização de favela carioca, Brás de Pina*. Dissertação de mestrado em Planejamento urbano e Regional. Rio de Janeiro, COPPE/PUR/UFRJ.
- BOLAFFI, G. (1979). "Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos". In: VALLADARES, L. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BRANDENBERGER, F. (2002). "Plano Global específico: um instrumento de planejamento urbano em assentamentos subnormais". In: ZENHA R. M. e FREITAS, C. G. L. de. (org.). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habitare, pp. 157-162.
- BUENO, L. M. de M. (2002). "Parâmetros para urbanização de favelas: apresentação de resultados de pesquisa". In: ZENHA R. M. e FREITAS, C. G. L. de. (org.). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habtare, pp. 81-92.
- BURGOS, M. B. (1998). "Dos parques proletários ao favela-bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro". In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. (org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CALDERÓN, J. (2004). The formalisation of property in Peru 2001-2002: the case of Lima. *Habitat International*, n. 28, pp. 289-300.
- CARDOSO, A. L. (2007). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Recife, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre no final do Século XX*. Rio de Janeiro, Antac.
- CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. de Q. (coord.) (2000). *A Municipalização das políticas habitacionais: Uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR.
- COSTA, V. G. (2005). *Urbanização e expansão dos assentamentos informais: uma avaliação da distribuição espacial no Brasil*. Texto apresentado no seminário Globalização e Marginalidade, Universidade federal do Rio Grande do Norte. Natal, set.
- DE SOTO, H. (2000). *El misterio del capital*. Lima, Editora El comercio.

- DENALDI, R. (2003). *Política de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, USP.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, v. 16, n. 39, pp. 48-64.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM) (2002). *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, IBAM.
- _____ (2002). *Estudo de avaliação da experiência brasileira em urbanização de favelas e regularização fundiária*. Cities Alliance, Banco Mundial/UN-Habitat/IPEA/IBAM. Rio de Janeiro, IBAM.
- KOWARICK, L. (1980). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LEEDS, A. e LEEDS, E. (1978). *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (1981). *Aspectos de la política habitacional en Brasil*. Trabalho apresentado na II Reunião do Grupo Latino-Americano de Investigaciones Urbanas, International Sociological Association, México.
- MACHADO DA SILVA, L. A. e FIGUEIREDO, A. (1981). *Urbanização X remoção: uma polarização recente*. Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Friburgo.
- MORAES, D. A.; ARAGÃO, A. e AZEVEDO, L. (2002). "Por uma política de habitação de interesse social para o recife: apontamentos para o Prezeis". In: ZENHA, R. M. e FREITAS, C. G. L. (orgs.). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habtare, pp. 125-130.
- NAVARRO, R. G. (1993). *Estado, favelas e favelados: uma avaliação do programa de Integração urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PIU-RMBH) – 1984-1991*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- OLIVEIRA, F. de (1972). A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, n. 2, outubro, pp. 3-82.
- ROCHA, R. F. (2002). "Procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas". In: ZENHA, R. M. e FREITAS, C. G. L. (orgs.). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habtare, pp. 17-35.
- TASCHNER, S. P. (1978). "Favelas no Município de São Paulo: resultados de pesquisa". In: BLAY, E. A. (org.). *A luta pelo espaço*. Petrópolis, Vozes.
- TURNER, J. F. C. (1968a). Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. *Revista Arquitetura*, n. 68, set., pp. 17-19.
- _____ (1968b). Barreiras e canais para o desenvolvimento habitacional nos países em vias de desenvolvimento. *Revista Arquitetura*, n. 68, set., pp. 20-26.
- TURNER, J. F. C. (1972). "Una nueva visión del déficit de vivienda". In: LEWIS, D. *El crecimiento de las ciudades*. Madrid, Gustavo Gilli.
- _____ (1976). *Housing by people*. Londres, Marion Boyars.

VALLADARES, L. do P. (1980). *Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.

ZENHA R. M. e FREITAS, C. G. L. de. (org.).(2002). *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. São Paulo, IPT/Finep-Habtare.

Recebido em Fev/2007

Aprovado em abr/2007