



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Urbanização de favelas: o descompasso de uma política pública

Favelas Upgrading: The mismatch of a public policy

Urbanización de los barrios marginales: El descompaso de una política pública

RUBIO, Viviane Manzione (1);

IGNÁCIO, Mariana de Toledo (2)

(1) Professor Doutoranda, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, PPGFAU, UPM, São Paulo, SP, Brasil; email: viviane.rubio@mackenzie.br

(2) Graduanda, Iniciação Científica, PIBICFAU, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, UPM, São Paulo, SP, Brasil; email: m.marianaignacio@gmail.com

Urbanização de favelas: o descompasso de uma política pública

Favelas Upgrading: The mismatch of a public policy

Urbanización de los barrios marginales: El descompaso de una política pública

RESUMO

Somente no contexto da democratização brasileira na década de 1980, quando a maior parte da população passa a residir em centros urbanos e a precariedade das ocupações se manifesta intensamente, é que o direito à moradia passa a ser entendido de forma mais ampla e como parte das políticas públicas nos municípios, que passam a implementar ações para a urbanização das favelas em todo o país. Nesse panorama os programas Favela Bairro no Rio de Janeiro e Bairro Legal em São Paulo destacam-se como modelos de políticas públicas que contemplavam um conjunto de ações integradas, inclusive as de modernização da estrutura administrativa para incluir as favelas nas agendas de planejamento. Para tanto, estas políticas têm recebido atenção das diversas esferas de governo, com a destinação de vultosos recursos financeiros. Decorridos mais de 30 anos da mudança e do avanço nos rumos das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da problemática das favelas, além de inúmeras intervenções realizadas, um enorme descompasso pode ser observado no que diz respeito à manutenção dos investimentos, seja na inibição de novas ocupações, seja da ampliação das existentes.

PALAVRAS-CHAVE: Favela, Urbanização, Políticas Públicas, Gestão

ABSTRACT

Only in the context of Brazil's democratization in the 1980s, when most of the population live in urban centers and precarious occupations manifests intensely, is that the right to housing shall be understood more broadly as part of the policies in the municipalities passing to implement actions for the urbanization of slums across the country. Standing out in this panorama programs "Favela Bairro" in Rio de Janeiro and "Bairro Legal" in São Paulo as models of public policies that contemplate a set of integrated actions, including the modernization of the administrative structure to include them in planning agendas. To do so, these policies have received attention from various levels of government, with the allocation of significant financial resources. After over 30 years of change and progress in the direction aimed at coping with the problem of slums public policies, in addition to numerous interventions, a huge gap can be observed as regards the maintenance of investments, inhibition of new occupations and expanding existing.

KEY-WORDS: Favela, Urbanization, Publics Policies, Management

RESUMEN

Sólo en el contexto de la democratización de Brasil en la década de 1980, cuando la mayoría de la población vivía en centros urbanos y la precariedad de las ocupaciones se manifiesta con intensidad, es que el derecho a la propiedad empieza a entenderse de manera más amplia en el marco de las políticas en los municipios, pasando a implementar acciones para la urbanización de los barrios pobres de todo el país. Se destacan en este panorama los programas "Favela Bairro" en Río de Janeiro y "Bairro Legal" en São Paulo como modelos de políticas públicas que contemplan un conjunto de acciones integradas, incluyendo las de modernización de la estructura administrativa para incluirlos en las agendas de planificación. Para ello, estas políticas han recibido la atención de los distintos niveles de gobierno, con la asignación de recursos financieros significativos. Después de más de 30 años del cambio y el progreso en las políticas públicas direccionadas a hacer frente al problema de los barrios marginales, además de numerosas intervenciones realizadas, un enorme desajuste se observa en cuanto al mantenimiento de las inversiones, en la inhibición de nuevas ocupaciones y de la expansión de las existentes.

PALABRAS-CLAVE: Favela, Urbanización, Políticas Públicas, Administración

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, programas de urbanização são entendidos como parte de uma política pública que tem como pressuposto a integração à cidade formal dos assentamentos precários¹. Para tanto, as favelas² têm recebido atenção das três esferas de governo, onde em uma ação compartilhada, o governo federal destina recursos financeiros aos estados e ou municípios.

As políticas habitacionais implementadas no Brasil em diversos momentos, principalmente entre as décadas de 1960 e 1980, trataram da construção de moradias populares para a redução do déficit habitacional, não importando a localização na cidade, a infraestrutura, a acessibilidade, ou mesmo a proximidade com as áreas de emprego, outros requisitos tão importantes à vida urbana.

Somente no contexto da democratização brasileira ocorrida nos anos de 1980, quando a maior parte da população passa residir em centros urbanos e a precariedade das ocupações se manifesta intensamente, é que as ações nas favelas passam a tratar do direito à moradia de forma mais ampla entendendo que moradia também é cidade.

Na década de 1990 os municípios implementam ações para a urbanização das favelas em todo o país. Destacam-se nesse panorama os programas no Rio de Janeiro e em São Paulo como modelos de políticas públicas que contemplavam um conjunto de ações integradas, inclusive ações de modernização da estrutura administrativa para incluí-las nas agendas de planejamento.

A partir do ano de 2000 os recursos para a implantação das obras vinham do Governo Federal e também de organismos internacionais. Em 2007 na primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I³, o limite de recursos de repasse do Governo Federal nas ações e projetos de urbanização de favelas é ampliado e se estende a grandes obras de infraestrutura que propiciaram a ampliação de atendimento das demandas existentes.

Entre as duas etapas do PAC, o Governo Federal lança, em 2009, um programa para provisão habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, que inseria um agente novo, a

¹ De um modo geral, Assentamento Precário é aquele território urbano ocupado fisicamente de maneira não convencional, ou melhor, com uma ordenação espacial muito peculiar, que não obedeceu às regras colocadas pela legislação edilícia vigente na cidade, com níveis diversos de irregularidade jurídica em relação à propriedade da terra, onde fica evidente a precariedade e a insalubridade das edificações ali construídas. A precariedade aqui é entendida como a ausência de salubridade das edificações e más condições de habitabilidade que, no sentido amplo, envolve a moradia e o meio onde está inserida. A definição de assentamento precário aqui apresentado é uma compilação das inúmeras considerações a respeito do tema elaboradas por diversos autores. (RUBIO, 2011) Embora o termo assentamento precário seja uma forma de generalizar o conceito de ocupação territorial informal, a discussão deste artigo dá ênfase ao tipo de ocupação denominada *favela*.

² Favelas, segundo a conceituação oficial do IBGE² adotada em 1950, são: Aglomerados subnormais que possuíssem, total ou parcialmente, as seguintes características em relação aos seguintes aspectos: 1) Tipo de habitação predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente com folha de flandres, chapas zincadas ou materiais similares; 2) Condição jurídica da ocupação construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; 3) Melhoramentos públicos - ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento; 4) Proporções mínimas, agrupamentos prediais ou residenciais formados com número geralmente superior a cinquenta. (GUIMARÃES, 1953 apud PASTERNAK, 2008, p.79).

³ O Programa de Aceleração do Crescimento foi uma estratégia do Governo Federal em oferecendo recursos aos Estados e Municípios, mediante os projetos e orçamentos, bem como valores em contrapartida, impeliu investimentos dos governos locais nas áreas urbanas das cidades, com a clara intenção de qualificar as cidades induzindo o desenvolvimento Urbano. (Ministério do Planejamento - Brasil)

parceria com o capital privado na produção de unidades habitacionais almejando a diminuição do déficit nacional.

Em 2010, o PAC partiu para sua segunda etapa, vinculando a produção de unidades habitacionais do MCMV às ações para urbanização de favelas, vislumbrando atender um maior número possível de assentamentos.

Entretanto as ações do Governo Federal através do Ministério das Cidades no investimento em obras, entre os anos de 2011 e 2013, priorizou o atendimento para a provisão habitacional. Desta forma, relegando ao segundo plano o investimento nas ações voltadas para urbanização de favelas, demonstrando isso quando não apresenta indicação no seu Plano Plurianual de investimentos para projetos desta natureza para o período 2013 - 2015.

Ao longo dos anos de 2007 a 2012 tivemos a oportunidade de participar de projetos para a urbanização de favelas em Osasco e de eventos relacionados ao assunto, como o Concurso Morar Carioca no Rio de Janeiro e o Renova São Paulo, além de atividades acadêmicas junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e a Prefeitura de São Paulo e observar que apesar da aparente satisfação da população atendida em algumas localidades a imagem de organização dura pouco.

Os principais problemas observados do atual modelo são: 1) A descaracterização das unidades habitacionais construídas; 2) A ampliação de diversos assentamentos com a ocupação irregular de áreas de risco e de preservação ambiental; 3) O aparecimento da segregação social em conjuntos implantados nas favelas urbanizadas; 4) A descaracterização dos projetos na fase pós-ocupação, trazendo a ideia de desconexão e desordem lida na estrutura urbana da favela, novamente para territórios reordenados, inclusive com a ocupação dos espaços vazios projetados como recuo, insolação e ventilação das habitações, bem como a alteração das aberturas projetadas.⁴

Neste contexto inserem-se as ações controversas promovidas pelos governos municipais para os eventos do Campeonato Mundial de Futebol em 2014 e as Olimpíadas de 2016, dentre elas, a remoção maciça de moradias para a implantação das obras entre anos de 2011 a 2014.

Vivemos hoje um momento de retomada de modelos de urbanização anteriores, a década de 1980, onde, sem os recursos do Governo Federal, os municípios estão as voltas com intervenções pontuais, sem integração entre os agentes, onde os resultados percebidos são ínfimos diante das ações implementadas até 2010.

Dados do último Censo Demográfico do IBGE em 2010 apontavam que o número de habitantes residentes em aglomerados subnormais, como são identificados os assentamentos precários pelo IBGE, era de aproximadamente 11 milhões, sendo só em São Paulo 2.175.067. (IBGE, 2010)

Portanto, ambos os programas, PAC e MCMV, com inúmeros projetos implantados pelo país, também não atingiram suas principais metas: a diminuição da precariedade verificada no território urbano e do déficit habitacional no Brasil.

Avaliando os resultados das políticas públicas, implementadas até o ano de 2010 nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, entendemos que alguns fatores contribuem para a não manutenção dos investimentos realizados nas favelas: o formato do processo de

⁴ Estas últimas informações são fruto da observação das autoras durante o processo de pós-ocupação e em visitas realizadas nos conjuntos em Osasco e São Paulo.



participação popular para a implantação dos projetos, a falta de integração dos agentes municipais com a consequente ausência do Estado nas localidades beneficiadas e a descontinuidade ou interrupção de processos de regularização fundiária.

Desta forma entendemos ser importante discutir o formato da gestão pública no processo de urbanização de favelas, visto o número de famílias que ainda vivem de maneira precária em áreas igualmente precárias, bem como demais outros que atualmente vivem um processo de reocupação e adensamento de áreas proteção ambiental e de risco.

2 DO DIREITO À MORADIA AO DIREITO À CIDADE: O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COMO INSTRUMENTO

A questão da moradia adequada já vinha sendo discutida desde o início do século XX, frente à crescente urbanização das cidades europeias e a crise habitacional que se acentuou principalmente após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

O direito à moradia adequada terá origem na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, quando se tornou um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. No sentido amplo, moradia deveria ser entendida não somente como um abrigo frente às intempéries, mas como o lugar do reconhecimento da cidadania.

Os anos de 1990 marcaram o reconhecimento do protagonismo da cidade, onde diversos eventos significativos no âmbito mundial irão discutir a questão da moradia no meio urbano. Se por um lado as cidades representavam, na ocasião, um quadro crítico e problemático, por outro lado, as cidades passam a representar a alternativa dinâmica, positiva e competitiva para o desenvolvimento humano e social (ALVIM, 2009).

No âmbito da II Conferência Mundial dos Assentamentos Humanos, Habitat II, ocorrida em 1996 em Istambul, na Turquia, dois importantes objetivos contribuíram para ampliar o conceito para o Direito à Cidade: Moradias Adequadas para Todos e Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis num mundo em urbanização.

Embora na ocasião da Declaração de Direitos Humanos Universais o conceito de direito à moradia já se mostrar amplo, abarcando inúmeros elementos que não só o abrigo das intempéries, este conceito foi ampliado e atualizado ao longo de décadas, evoluindo para o conceito de Direito à Cidade na década de 2000.

A Carta Mundial do Direito à Cidade (2004)⁵, do Fórum das Américas, define o direito à cidade “como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social”.

Políticas inovadoras, principalmente na área de urbanização de favelas, a partir dos anos 1990 passam a incorporar os princípios do Direito à Moradia, e posteriormente aqueles relativos ao Direito à Cidade.

⁵ Carta Mundial do Direito à Cidade. Fórum Social das Américas – Quito – Julho 2004; Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Setembro 2004; V Fórum Social Mundial – Porto Alegre – Janeiro 2005. Disponível em: <http://www.quintacidade.com/wp-content/uploads/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf>. Acesso em: 08 maio de 2009.



Podemos afirmar que em se tratando das favelas, o *Direito à Cidade* passa pela qualificação e pela inserção daquelas ao território urbano da cidade, sendo o projeto de urbanização de favelas um importante instrumento neste sentido.

3 A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COMO PARTE DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A partir da década de 1990 os programas e ações para a urbanização de favelas deixam de ser configurados como programas *alternativos* e passam a integrar a agenda das políticas públicas em todos os níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

A eleição democrática das administrações municipais no país, somada ao novo papel municipal definido pela Constituição Federal de 1988, trouxe para os movimentos populares novas frentes de luta devido à atuação conjunta com os governos municipais na discussão das questões urbanas.

Os movimentos populares se juntaram ao movimento de reforma urbana, iniciando uma mobilização e pressão pela Emenda Popular de Reforma Urbana no processo da Constituinte. Passaram assim, a atuar nos programas de produção habitacional, ao mesmo tempo em que mantiveram e aprofundaram a pressão sobre as prefeituras. Da organização pela reforma urbana na década de 1990 emerge o Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM e a União Nacional por Moradia Popular - UNMP, fortalecendo a pauta da Moradia Popular. Estes dois últimos movimentos uniram-se com a Central dos Movimentos Populares - CMP e com a Confederação Nacional de Associação de Moradores - CONAM, sendo esta a mais antiga delas, fundada em 1982.

Paralelamente e de forma complementar, no âmbito mundial, a década de 1990 é marcada por um conjunto de iniciativas que buscaram discutir o quadro de precariedade do meio urbano reconhecendo que a degradação urbana caminhava de forma conjunta com a ambiental.

Foi na conferência Habitat II que o Brasil teve importante destaque ao serem apresentadas, pelos diversos representantes municipais, as melhores práticas relacionadas às políticas habitacionais nos municípios que vinham se tornando referências como por exemplo, o Rio de Janeiro com o Programa Favela Bairro na gestão do Prefeito César Maia e São Paulo com o Programa de Mutirões em assentamentos precários, na gestão da Prefeita Luiza Erundina.

É importante destacar que o desenho das políticas públicas habitacionais no país, naquela ocasião, também sofreu influência das agendas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. Denaldi (2003) destaca que a convergência das diretrizes na formatação das políticas públicas, entre o governo brasileiro e as agências internacionais, não era recente, datava da década de 1960, passando por momentos distintos.

No entanto, na década de 1990, as agências ao observarem o crescimento exacerbado da população urbana, principalmente nas favelas, constatando inclusive a dificuldade do Estado e do mercado em produzir habitações em escala e com custos compatíveis com a demanda e com a renda das famílias de baixa renda, passaram a influenciar as intervenções no sentido do reconhecimento e da urbanização daquelas áreas.

O principal documento elaborado para divulgar a política urbana do Banco Mundial nesse último período foi a sua agenda urbana para os anos 1990 (THE WORLD BANK, 1991).

O documento sintetiza as principais propostas e recomenda como estratégias: melhorar a produtividade da economia urbana; aliviar a pobreza, aumentando a oferta de trabalho e melhorando o acesso à infraestrutura básica e aos serviços sociais; reverter o processo de deterioração do meio ambiente e estudar a questão urbana.

Nessa ocasião, as agências centram esforços de forma articulada com o objetivo de aliviar a pobreza nos centros urbanos dos países em desenvolvimento. Em 1999, o Banco Mundial se associa a várias outras agências, particularmente ao UN-HABITAT, ao Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas - PGU, lançando o programa City Development Strategy - CDS para as cidades, tendo como objetivo estimular a elaboração de planos para a diminuição da pobreza e o desenvolvimento econômico. No mesmo ano foi criada a Cities Alliance - CA para implementar o CDS com o objetivo central de aprimorar e ampliar a escala dos programas de urbanização de favelas⁶.

O Banco Internacional de Desenvolvimento - BID passa também a financiar projetos de urbanização de favelas e recomenda que os projetos sejam complementados com outras estratégias, com a finalidade de reduzir a pobreza e evitar a proliferação de favelas, tais como: a revisão da legislação urbanística e implementação da política de regularização fundiária; além da busca e implementação de convênios e parcerias com empresas e instituições privadas.

A partir da Declaração do Milênio em 2000, a Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos, a Habitat, é definido pela Assembleia Geral das Nações Unidas como uma forma mais ágil e flexível para congregar os diálogos entre lideranças políticas e outros interlocutores sociais, além de reforçar a cobrança dos compromissos do poder público (ANTONUCCI, et al, op. cit).

Em determinadas cidades, o poder público, então, optou pelo enfrentamento do problema com intervenções de peso, com a implementação dos programas de urbanização de favelas como ações integradas.

Desde os anos de 1980, o número de habitantes em favelas tem sido expressivo e crescente. O Censo do IBGE registrou 480.595 domicílios, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; em 1991 este número sobe para 1,14 milhões de domicílios em favelas, representando 3,28% do total dos domicílios brasileiros. Em 2000 o número de domicílios passa a ser cerca de 1,65 milhões, 3,04% dos domicílios do país.

A tabela 1 sintetiza os dados do déficit habitacional no Brasil em 2000 e o número de domicílios em favelas, no momento em que o critério para a definição do Déficit é alterado segundo a investigação da Fundação João Pinheiro. (FJP, 2000)

⁶ Predomina o entendimento de que a urbanização de favelas é uma estratégia importante para aliviar a pobreza e que o desempenho do governo é elemento fundamental para evitar a proliferação das favelas. *"Slums are the products of failed polices, bad governance, corruption, inappropriate regulation, dysfunctional land markets, unresponsible financial systems, and a fundamental lack of political will"* (CITIES ALLIANCE, 1999. apud Denaldi, 2003. p. 34).

TABELA 1 - Principais metrópoles brasileiras: Déficit Habitacional e moradias em favelas, 2000

METROPOLES	POPULAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL	% DO TOTAL DO BRASIL	DOMICÍLIOS EM FAVELAS	% DO TOTAL DO BRASIL
São Paulo	17.878.703	596.232	9,0	416.143	25,2
Rio de Janeiro	10.710.515	390.805	5,9	349.183	21,2
Recife	3.337.565	191.613	2,9	57.723	3,5
Belo Horizonte	4.357.942	155.645	2,3	107.212	6,5
Salvador	3.021.572	144.767	2,2	65.443	4
Fortaleza	2.984.689	163.933	2,5	84.609	5,1
Brasília	2.952.276	146.667	2,2	8.246	0,5
Belém	1.795.536	117.004	1,8	130.951	7,9
Porto Alegre	3.718.778	116.010	1,7	53.447	3,2
Manaus	1.405.835	93.952	1,4	39.505	2,4
Curitiba	2.768.394	75.668	1,1	42.854	2,6
Total	54.931.805	2.192.296	32,90	1.355.316	82,10

Fonte: Maricato, 2001.

Em 2007 com o lançamento do PAC o Governo Federal selecionou 544 projetos de urbanização de favelas, de todos os estados e de 282 municípios, com investimentos de R\$ 10,7 bilhões. Destes, R\$ 9,4 bilhões foram contratados, beneficiando 723 mil famílias. Segundo informações da Secretaria de Comunicação da presidência da República em dezembro de 2008, 32,3% dos projetos estavam em licitação e 6,4% com obras iniciadas.

O Governo Federal lança em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV, que inseria um agente novo, a parceria com o capital privado para a construção de unidades habitacionais.

O PMCMV investiu R\$ 129,3 bilhões em empreendimentos na segunda fase do programa – PAC II. Foram contratadas 799 mil unidades habitacionais e entregues 480 mil casas. Desde seu lançamento, 1,8 milhões de casas e apartamentos foram contratados. Desse total, 53% foram concluídas. Até 2014 está prevista a contratação de dois milhões de moradias.

Em 2010, o PAC partiu para a segunda etapa vislumbrando atender o maior número possível de assentamentos com recursos maiores por família e com maior abrangência no que diz respeito à regularização fundiária e de acompanhamento, bem como da participação popular.

Os dados do último Censo Demográfico do IBGE em 2010 apontam para uma população urbana do Brasil que atinge 86,62% do total, 160.879.708 milhões de habitantes em números absolutos. O número de habitantes residente em aglomerados subnormais, como são identificados os assentamentos precários pelo IBGE, totalizaram aproximadamente 11 milhões de habitantes, sendo só em São Paulo 2.175.067. (IBGE, 2010)

Portanto, podemos dizer que no Brasil o número de assentamentos precários e o número de domicílios em favelas aumentaram aproximadamente duas vezes e meia entre os anos de 2000 e 2010.

TABELA 2 - Número de aglomerados subnormais, de municípios com aglomerados subnormais e de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, segundo as Unidades de Federação - 2010

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	NÚMERO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	NÚMERO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	POPULAÇÃO RESIDENTE EM DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS
Brasil	6.329	323	3.224.529	11.425
Rondônia	25	1	12.605	47.687
Acre	16	2	10.001	36.844
Amazonas	121	24	89.933	381.307
Roraima	3	1	303	1.157
Pará	248	13	324.596	1.267.159
Amapá	48	6	23.909	108.086
Tocantins	6	1	2.097	7.364
Maranhão	87	5	91.786	348.074
Piauí	113	1	35.127	131.451
Ceará	226	14	121.165	441.937
Rio Grande do Norte	46	2	24.165	86.718
Paraíba	90	5	36.380	130.927
Pernambuco	347	17	256.088	875.378
Alagoas	114	12	36.202	130.428
Sergipe	46	4	23.225	82.208
Bahia	280	10	302.232	970.940
Minas Gerais	372	33	171.015	598.731
Espírito Santo	163	10	70.093	243.327
Rio de Janeiro	1332	42	617.466	2.023.744
São Paulo	2087	60	748.801	2.715.067
Paraná	192	13	61.807	217.223
Santa Catarina	74	15	21.769	75.737
Rio Grande do Sul	223	23	86.478	297.540
Mato Grosso do Sul	8	2	1.879	7.249
Mato Grosso	14	2	16.472	56.982
Goiás	12	4	2.431	8.823
Distrito Federal	36	1	36.504	133.556

Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010.



Lendo os dados apresentados na tabela 2, podemos considerar que apesar dos esforços das três esferas governamentais do país e o volume de recursos aplicados no setor habitacional ainda não se conseguiu estabelecer um modelo de intervenção que coíba a ampliação dos assentamentos precários e o aumento das moradias precárias.

4 FAVELA BAIRRO E BAIRRO LEGAL – A GESTÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

O Rio de Janeiro, um dos municípios do país com a maior concentração de favelas, na década de 1990, implementa um importante programa: o Programa Favela Bairro, pioneiro no âmbito das políticas públicas para urbanização de favelas, em cujo arcabouço constava a implementação de um modelo de gestão diferenciada, envolvendo todos os agentes municipais, garantindo a atuação integrada, o que, conseqüentemente, traria uma melhor utilização dos recursos e melhores resultados para atingir os objetivos pretendidos.

São identificados três momentos distintos da política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: **I. Entre as décadas de 1900 e 1980**, alternando períodos de convivência pacífica, de remoções e expulsão dos moradores; **II. Entre as décadas de 1980 e 2000**, com a descentralização político-administrativa e pela Constituição Federal de 1988 – quando a favela é reconhecida passando dos mutirões à urbanização, com a implementação do Programa Favela Bairro e **III. Entre as décadas de 2000 e 2010**, onde o número de favelas aumenta e as ações do poder público voltam a ser pouco efetivas, culminando com a necessidade da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs impelindo o poder público a retomar as ações de urbanização para a retomada do território.

Já no município de São Paulo a partir dos anos 2000 a urbanização de favelas passa a fazer parte da agenda da política. Com o Programa Bairro Legal, implementado entre 2001 e 2004, mais do que retomar o programa de urbanização de favelas inicia a modernização da estrutura administrativa, propiciando mais rapidez nos processos de legalização, e com isso incentivando a população a uma prática regular na construção.

Da mesma forma em São Paulo, é possível observar três momentos distintos na atuação do poder público frente às favelas: **I. Entre os anos 1940 a 1980**, onde a favela era entendida como fenômeno social, passageiro e a atuação era voltada a remoção e a população favelada atendida por meio dos serviços de assistência social; **II. Período entre os anos 1980 e 2000**, onde a ação do poder público nas favelas, a partir da abertura política da década de 1980, oscila entre a atuação pontual com infraestrutura e a construção de unidades habitacionais por meio de mutirões; **III. Período 2001 – 2010** – A partir da gestão de Marta Suplicy e com a promulgação do Estatuto da Cidade no ano 2001, o poder público municipal retoma as ações integradas na urbanização de favelas com a implementação do Programa Bairro Legal, seguido do Programa de Urbanização de Favelas na gestão Serra / Kassab.⁷

No Rio de Janeiro a Prefeitura lança a partir de um concurso de ideias o Programa Morar Carioca que se propõe atender 586 favelas até 2020. No final do ano de 2013, 78 projetos haviam sido contratados.

⁷ Estas duas últimas compilações são retiradas dos capítulos 3 e 4 da dissertação de Mestrado de uma das autoras do presente artigo. (RUBIO, 2011)

Em São Paulo a partir do ano de 2010 os programas para a urbanização de favelas perdem a característica de conjunto de ações e passam a implantação de unidades habitacionais em trechos do território, de onde as famílias são removidas desconsiderando o tecido como um todo.

Com o Concurso Nacional de projetos (2010/2011) para urbanização de favelas, a Prefeitura de São Paulo lança o Programa RENOVA SP para a urbanização do que chamou de 22 perímetros, os quais incluíam 209 assentamentos. Cabe ressaltar que a atual gestão (2013) não assumiu a marca RENOVA SP, voltando a chamar de Programa de Urbanização de Favelas. Grosso modo, este novo formato visa atender preferencialmente as favelas localizadas nas bacias das Represas de Guarapiranga e Billings.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A favela, a mais antiga e popular alternativa habitacional encontrada pela população de baixa renda, atualmente se encontra consolidada na cidade contemporânea e integra o cenário de trocas, do convívio das diferenças, das transformações físicas e sociais, e também, o lugar das desigualdades.

A urbanização de uma favela representa uma melhoria significativa nas condições de vida da população que ali habita, pois inicialmente procura responder às necessidades primárias com a implantação de infraestrutura urbana, em seguida insere o morador no ambiente urbano melhor qualificado, reforçando os seus vínculos da comunidade com aquele que passa a ser reconhecidamente seu, oferecendo o direito à cidade, o integrando à cidade formal.

Segundo Magalhães (2011)⁸ para a manutenção dos benefícios e da integração da favela a cidade, promovidos pelo projeto de urbanização, é necessária a presença do Estado continuamente, seja no controle do uso e ocupação do solo, seja nos serviços de manutenção e complementação de estruturas físicas, seja no controle social e de segurança pública.

O que pretendemos enfatizar neste breve ensaio é a necessidade da continuidade das políticas públicas integradas em relação às favelas, pois decorridos mais de 30 anos da mudança e do avanço nos rumos das políticas voltadas ao enfrentamento da problemática das favelas, além de inúmeras intervenções realizadas, um enorme descompasso pode ser observado no que diz respeito à manutenção dos investimentos, na inibição de novas ocupações e da ampliação das existentes.

Nas últimas décadas não só os nomes/marcas dos programas de intervenção em favelas mudaram, mas também seu formato, no que diz respeito ao conjunto de ações para a urbanização dos assentamentos precários. Assistimos a remoção das moradias para a implantação de conjuntos habitacionais dentro das favelas, sem que o conjunto construído seja tratado integralmente, principalmente em São Paulo, além da ampliação das ocupações, bem como a descaracterização de conjuntos construídos recentemente em cidades da região metropolitana, vide a favela Colinas D'Oeste em Osasco, além das remoções maciças de moradias nas favelas no país para a preparação das cidades para o Campeonato Mundial de Futebol em 2014 e para as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro sem o devido trabalho junto à população moradora.

⁸ Opinião do arquiteto mencionada em palestra proferida em aula inaugural do Curso de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie em 10/08/2011.



Deste modo acreditamos que os modelos de projeto e de gestão merecem ser retomados e readequados de forma a contemplar as demandas objetivas e subjetivas⁹ bem como estabelecer processo de integração organizacional entre os agentes públicos e moradores envolvidos.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. A. T. B. e CASTRO, L. G. R. **Avaliação de Políticas Urbanas a partir do Estatuto da Cidade**. In: JEFFERSON O. Goulart. (Org.). *As múltiplas faces da Constituição Cidadã*. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, UNESP, 2009.
- ANTONUCCI, D. et al. **30 anos do HABITAT e as transformações da urbanização**. Relatório de Pesquisa, São Paulo: Mack Pesquisa, 2010. Mimeo.
- DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) São Paulo: Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **CENSO, 2010**
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2000.
- JAUREGUI, J. M. **Favela Bairro**. In: *Favelas: Articulação Urbana no Rio de Janeiro*. 1995. Disponível em: <http://www.jauregui.arq.br/favelas2.html>
- MARICATO, E. **Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – **Sobre o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília: Ministério do Planejamento - Governo Federal, 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>
- PASTERNAK, S. P. T. **A favela que virou cidade**. In: VALENÇA. M. M. (org.). *Cidade (I) legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 73-108.
- RUBIO, V.M. **Projeto de urbanização de assentamentos precários no Rio de Janeiro e São Paulo: um instrumento de construção de cidade**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011.
- WORLD BANK. 1991. **The World Bank annual report 1991**. Washington, DC ; World Bank. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1991/09/699880/world-bank-annual-report-1991>.

⁹ O processo de elaboração de projeto deve inserir a participação da população na produção do desenho da reformulação do território, almejando refletir a vontade e as “demandas subjetivas” (JAUREGUI, 1995). Demandas subjetivas entendidas como aquelas que estão para além do observado pela leitura do território ocupado, que é o desejo de inclusão plena de seus moradores com cidadãos de fato.