

# URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL

trajetórias de  
políticas municipais

organização

Madianita Nunes da Silva

Adauto Lucio Cardoso

Rosana Denaldi

LETRAPITAL





**Urbanização de Favelas no Brasil**  
trajetórias de políticas municipais

Copyright © Madianita Nunes da Silva, Adauto Lucio Cardoso, Rosana Denaldi, 2022  
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.  
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico,  
sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

**Organização:** Madianita Nunes da Silva, Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi

**Revisão:** Annalice Del Vecchio de Lima

**Capa, Projeto Gráfico e Editoração:** Lara Isa Costa Ferreira

**Coordenação da Editoração:** Madianita Nunes da Silva

**Apoio técnico:** Alice Dandara de Assis Correia, Ana Gabriela Texeira,  
Débora Luiza Schumacher Furlan, Elisa da Costa Siqueira, Juliana Gomes Petrarolli,  
Kelly Maria Christine Mengarda Vasco, Marcelle Borges Lemes da Silva e Samuel Thomas Jaenisch.

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

---

U64

Urbanização de favelas no Brasil : trajetórias de políticas municipais / organização  
Madianita Nunes da Silva, Adauto Lucio Cardoso, Rosana Denaldi. - 1. ed. -  
Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.  
398 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89925-61-3

1. Favelas - Brasil. 2. Urbanização - Brasil. 3. Favelas - Política governamental.  
I. Silva, Madianita Nunes da. II. Cardoso, Adauto Lucio. III. Denaldi, Rosana.

22-75923

CDD: 307.33640981

CDU: 364.682.444(81)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

**Observatório das Metrôpoles - IPPUR / UFRJ**

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão  
CEP: 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ | Brasil  
Tel. | Fax +55 21 3938 1950  
[www.observatoriodasmetropoles.net.br](http://www.observatoriodasmetropoles.net.br)

**Letra Capital Editora**

Tels.: +55 21 3553 2236 | 2215 3781  
[vendas@letracapital.com.br](mailto:vendas@letracapital.com.br)

**organização**

Madianita Nunes da Silva

Adauto Lucio Cardoso

Rosana Denaldi

**Urbanização de Favelas no Brasil**  
trajetórias de políticas municipais



## SUMÁRIO

- 07 **Apresentação**  
Adauto Lucio Cardoso, Madianita Nunes da Silva, Rosana Denaldi
- 25 **Trajetórias de políticas municipais de urbanização de favelas**  
análise comparada das experiências de Belo Horizonte,  
Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas,  
Recife, Rio de Janeiro e Santo André  
Madianita Nunes da Silva, Rosana Denaldi, Adauto Lucio Cardoso
- 69 **Governos Municipais e Urbanização de Favelas**  
variação nas trajetórias locais e na implementação do PAC-UAP  
Fernanda Lima-Silva, Glenda Dantas Ferreira
- 107 **As funções da Estrutura Jurídico-Normativa  
na política municipal de urbanização de favelas**  
Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida
- 133 **Recife**  
**Trajetória das políticas de urbanização de favelas no Recife**  
a persistência das ZEIS e do PREZEIS  
Danielle de Melo Rocha, Maria Ângela de Almeida Souza,  
Fabiano Rocha Diniz, Norah Helena dos Santos Neves
- 165 **Belo Horizonte**  
**A trajetória pioneira da política de urbanização  
de favelas em Belo Horizonte**  
Ana Carolina Maria Soraggi, Jupira Gomes de Mendonça
- 201 **Rio de Janeiro**  
**A trajetória da urbanização de favelas  
na cidade do Rio de Janeiro**  
condicionantes institucionais, aspectos normativos  
e a regularização fundiária  
Adauto Lucio Cardoso, Luciana Alencar Ximenes,  
Rosangela Luft

**Santo André** 235

**Urbanização de favelas em Santo André**

uma trajetória marcada pelo pioneirismo e inovação

Rosana Denaldi, Fernanda Lima-Silva,

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida, Kleber José da Silveira,

Juliana Petrarolli, Juliana Quarenta, Matheus Graciosi Pinto,

Mariana Ohara Morita Abreu

**Curitiba** 263

**Os projetos de cidade e a cidade das favelas**

revisitando a experiência de Curitiba a partir da trajetória

da política de intervenção em favelas

Madianita Nunes da Silva, Marcelle Borges Lemes da Silva,

Kelly Maria Christine Mengarda Vasco, Débora Luiza Schumacher Furlan,

Ana Gabriela Texeira, Alice Dandara de Assis Correia

**Fortaleza** 295

**Trajatória das políticas públicas voltadas para  
a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza**

avanços e retrocessos

Renato Pequeno, Joísa Barroso Loureiro, Sara Vieira Rosa,

Marcelo Capasso, Valéria Pinheiro, Fernanda Cavalcante Mattos

**Pelotas** 339

**Urbanização de assentamentos precários  
na cidade de Pelotas**

entre a insuficiência da ação local e

a pouca aderência aos incentivos federais

Nirce Saffer Medvedovski, André de Oliveira Torres Carrasco,

Fernanda Lima-Silva, Cassius Baumgartem, Flávia Pagnoncelli Galbiatti,

Janice Dutra, Rodolfo Barbosa Ribeiro, Vinícius Thelheimer, Felipe Thofehr

**Campina Grande** 371

**A urbanização de assentamentos precários  
em Campina Grande - PB**

entre a institucionalidade e arranjos específicos para intervenção

Demóstenes Moraes, Livia Miranda, Myrian Carvalho,

Ana Almeida, Josete Lacerda





# APRESENTAÇÃO

Adauto Lucio Cardoso  
Madianita Nunes da Silva  
Rosana Denaldi

Este livro tem como objetivo apresentar, de forma sintética, alguns dos resultados da pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente”, coordenada pela professora Madianita Nunes da Silva, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com apoio dos professores Adauto Lucio Cardoso, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), e Rosana Denaldi, da Universidade Federal do ABC (UFABC). O trabalho foi desenvolvido como parte do programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles “As Metrôpoles e o Direito à Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”, subprojeto Direito à Cidade e Habitação, no âmbito do programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), contando com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

**Adauto Lucio Cardoso** é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenador nacional do projeto “Direito à cidade e habitação” e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles. **Rosana Denaldi** é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR). **Madianita Nunes da Silva** é arquiteta e urbanista, doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná, professora associada do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Curitiba.

O subprojeto Direito à Cidade e Habitação foi construído tendo em vista uma avaliação que identificava o período 2003-2016 como um momento de culminância do ciclo de reforma social deflagrado com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, colocado em xeque pela “inflexão ultraliberal” que irá caracterizar as políticas sociais e econômicas a partir de 2016 (RIBEIRO, 2017). Essa análise levou à definição de um dos objetivos centrais da pesquisa, qual seja, o de realizar uma ampla avaliação das políticas desenvolvidas dentro do ciclo de governos petistas, buscando identificar avanços, inflexões, limites, ambiguidades e contradições.

A literatura tem reconhecido amplamente que, durante o período 2003-2016, os problemas habitacionais ganharam centralidade na agenda governamental, registrando-se os maiores níveis de investimento em políticas habitacionais na história, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida e para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), modalidades Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e Saneamento. Dentre esses programas, no entanto, aqueles voltados para a urbanização de favelas eram os que apresentavam menor número de estudos e avaliações. Diante dessa constatação, foi realizado um primeiro esforço de pesquisa, reunindo diversos núcleos regionais do Observatório das Metrópoles com o objetivo de realizar uma avaliação preliminar e de conjunto das intervenções do PAC-UAP. A pesquisa, intitulada “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas”, foi desenvolvida sob a coordenação dos professores Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi, e seus resultados foram publicados em relatórios locais de pesquisa e no livro *Urbanização de favelas no Brasil – um balanço preliminar do PAC*, editado pela Letra Capital/Observatório das Metrópoles e publicado em 2018<sup>1</sup>.

No balanço geral de avaliação do programa e de seus impactos em cidades situadas em oito metrópoles, identificou-se, por um lado, que os recursos do PAC possibilitaram a ampliação da escala de atuação, realizando-se de forma concomitante um volume maior de obras de urbanização em diferentes assentamentos ou desenvolvendo-se intervenções em assentamentos maiores ou com características de maior complexidade; e, por outro lado, que em municípios

---

1. Tanto o livro quanto os relatórios estão disponíveis nos sites <https://habitacao.observatorio-dasmetropoles.net.br/pesquisa-pac/> e <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>.

onde não havia uma história anterior significativa de intervenção em favelas, os programas de intervenção foram formulados apenas e tão somente diante da disponibilidade de recursos alocados pelo PAC-UAP (DENALDI; CARDOSO, 2018).

Com base nessa análise, e levando em conta que esse primeiro esforço de pesquisa havia permitido apenas uma caracterização mais geral e ainda preliminar do programa, o grupo de pesquisadores envolvidos estipulou, para dar prosseguimento e aprofundar a investigação, o desenvolvimento de uma análise que buscasse focalizar os elementos institucionais e normativos que, nas diferentes experiências, ofereciam possibilidades e/ou impunham limites para a atuação dos governos locais na urbanização de favelas. Foi então elaborado um novo projeto de pesquisa, com início em 2019, que definiu como objetivos centrais levantar e analisar os componentes das capacidades institucional e de implementação da política de intervenção em favelas e verificar em que medida o arcabouço normativo dos municípios deu suporte a essa política e promoveu o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Para a realização da investigação, foi solicitado às pesquisadoras Fernanda Lima-Silva, Glenda Dantas Ferreira e Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida a elaboração de dois documentos para nivelamento dos grupos que permitissem organizar os campos de investigação e, a partir de uma breve revisão conceitual, levantassem um conjunto de questões, desdobradas sempre que possível em indicadores, que pudessem orientar a pesquisa em cada caso. No entanto, dadas as dificuldades de recursos e de pessoal das equipes locais e, principalmente, considerando os impactos da crise da Covid-19 sobre a capacidade de pesquisa na escala local, a utilização de indicadores que pudessem permitir análises comparativas mais efetivas não foi seguida da mesma forma por todas as equipes. Adotou-se, então, uma metodologia de caráter mais qualitativo, em que as equipes locais desenvolviam as suas investigações tendo como referência as questões levantadas nos documentos-guia, mas sem necessariamente precisar dar conta de todos os temas levantados.

Por outro lado, à medida que os primeiros resultados das investigações foram sendo apresentados e debatidos, ficou evidente que as componentes institucionais e normativas das políticas de urbanização de favelas desenvolvidas com apoio do PAC tinham como característica a sua dependência em relação à trajetória anterior daqueles municípios na realização e na implementação de

projetos de intervenção em favelas. Nesse sentido, vários dos instrumentos, estruturas institucionais e elementos normativos que foram utilizados na formulação de programas de intervenção em favelas baseavam-se em experiências anteriores realizadas naqueles municípios. Com base nessa constatação, decidiu-se por agregar ao conjunto de objetivos anteriormente definidos o de “caracterizar e analisar a trajetória da política de intervenção em favelas no período que antecedeu a implementação do PAC-UAP”, conferindo a este objetivo maior centralidade na análise. Esse enfoque sobre a trajetória dos municípios nos programas de urbanização de favelas foi, portanto, o escolhido para a elaboração dos artigos que compõem este livro.

A pesquisa foi desenvolvida nas cidades de **Belo Horizonte**, pela equipe da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenada pela professora Jupira Gomes de Mendonça e por Ana Carolina Maria Soraggi; **Campina Grande**, pela equipe da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), coordenada pelo professor Demóstenes Moraes; **Curitiba**, pela equipe do Laboratório de Habitação e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná (LAHURB-UFPR), coordenada pela professora Madianita Nunes da Silva; **Fortaleza**, pela equipe do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará (LEHAB-UFC), coordenada pelo professor Renato Pequeno; **Pelotas**, pela equipe da Universidade Federal de Pelotas (UFPEl), coordenada pelos professores Nirce Saffer Medvedovski e André Carrasco; **Recife**, pela equipe da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), coordenada pelas professoras Danielle de Melo Rocha e Maria Ângela de Almeida Souza; **Rio de Janeiro**, pela equipe da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenada pelo professor Adauto Lucio Cardoso; **Santo André**, pela equipe do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC (UFABC-LEPUR), coordenada pela professora Rosana Denaldi.

Os resultados da pesquisa se materializaram em relatórios, discutidos por todos os pesquisadores em suas várias etapas de elaboração, disponíveis para consulta no site do Observatório das Metrôpoles (<https://habitacao.observatoriodasmetrolopes.net.br/pesquisa-pac/>). Com base nesses resultados, foram desenvolvidos, por cada equipe, textos para a presente publicação que pudessem apresentar aspectos específicos das trajetórias locais, além dos textos com as análises comparativas.

Os resultados da pesquisa mostraram, por um lado, a riqueza e a originalidade da experiência brasileira na urbanização de favelas, iniciada no final da

década de 1970 em várias cidades do país, e, por outro lado, que as iniciativas locais sofrem o efeito dos ciclos políticos, ganhando ou perdendo centralidade na agenda conforme a orientação das coalizões políticas que assumem o poder. Também foram identificados casos nos quais as administrações locais não contavam com experiência anterior significativa no campo da urbanização de favelas e nos quais os esforços de se construírem programas direcionados a esse objetivo se defrontaram com expressivas dificuldades, dada a ausência de recursos técnicos, institucionais e normativos. Essas conclusões, que serão apresentadas de forma mais detalhada e consolidada nos textos apresentados neste livro, trazem importantes contribuições para que se possa pensar em políticas públicas capazes de enfrentar, de forma mais consistente e eficaz, o problema e a complexidade da urbanização e da regularização dos assentamentos precários no país<sup>2</sup>.

## NOTAS METODOLÓGICAS

Esta pesquisa parte do pressuposto de que, a partir do final da década de 1970, constituiu-se um novo paradigma na relação entre favelas e Estado no Brasil. Esse novo paradigma deixava de lado, ou em segundo plano, as formas anteriores de intervenção baseadas na erradicação e reconhecia o direito dos moradores de favelas e assentamentos precários de permanecer em seus locais de moradia e de receber investimentos públicos que permitissem melhorar as suas condições de vida por meio da instituição de infraestrutura e de serviços básicos. Essa forma de intervenção nos assentamentos precários foi definida como urbanização de favelas ou como urbanização de assentamentos precários<sup>3</sup>. Embora a remoção de favelas continue a fazer parte das políticas habitacionais locais, como a própria pesquisa aqui apresentada nos mostra, a partir da Constituição Federal de 1988 e da instituição dos princípios da função social da propriedade e do direito à moradia, é mais generalizada a noção de que o papel fundamental do Estado é o de urbanizar e regularizar as áreas de favelas. Essa situação se verifica em inúmeras análises que trataram da relação

---

2. Uma discussão mais aprofundada da representatividade dos casos analisados será apresentada e fundamentada no próximo capítulo.

3. A rigor, “assentamentos precários” é uma denominação que abrange um conjunto maior de tipos de moradia popular, como conjuntos habitacionais precarizados ou irregulares, cortiços, loteamentos clandestinos ou irregulares, entre outros.

Estado-favelas em várias cidades brasileiras onde se desenvolveram formas institucionais e modelos normativos específicos para viabilizar a urbanização e a regularização.

A partir dessa avaliação da trajetória recente das políticas habitacionais no Brasil, buscou-se analisar as trajetórias de um conjunto de municípios, buscando identificar em que medida e em que condições a urbanização teve centralidade na agenda política local, e, por outro lado, em que medida e sob quais condicionantes a remoção passou a entrar na pauta local. Diante dessa questão, construiu-se um projeto de pesquisa que buscou identificar as trajetórias das políticas de urbanização de favelas em oito municípios, com ênfase em seus aspectos institucionais e normativos, conforme anteriormente apresentado.

Tendo em vista a rica experiência anterior acumulada nas atividades do Observatório das Metrópoles, adotou-se o formato de pesquisa em rede, tendo como base uma formulação geral metodológica que orientou a realização de investigações realizadas em um conjunto selecionado de cidades. Dentre os aspectos relevantes que nos levaram a adotar a metodologia da pesquisa em rede, cabe ressaltar: (1) a realização de estudos locais aprofundados e mais rigorosos, que se beneficiam da expertise das equipes locais, formadas por pesquisadores com experiência consolidada e conhecimento aprofundado da realidade local, tendo, inclusive, já desenvolvido ou acompanhado trabalhos de pesquisa sobre o tema; (2) a realização de discussões coletivas de resultados de pesquisa que permitem, ao olhar os casos de forma comparada, relativizar e reorientar análises localizadas, que passam a se beneficiar, de forma importante, das análises de outras realidades, proporcionando uma atitude de “estranhamento”, que age como um mecanismo de controle epistemológico sobre as análises locais.

Além desses fatores, é importante levar em conta que a pesquisa em rede se coloca como uma abordagem intrínseca à atuação do Observatório das Metrópoles, já que a grande maioria das pesquisas desenvolvidas pela instituição, desde a sua criação, tem como objeto as dinâmicas econômicas, políticas, sociais e territoriais das metrópoles brasileiras. Nesse sentido, o próprio objeto de pesquisa sugere a adoção tanto da pesquisa em rede quanto da análise comparativa.

No que diz respeito às pesquisas voltadas para o tema da habitação, essa postura encontra justificativas ainda de maior peso, pela própria natureza das políticas de habitação desenvolvidas no Brasil desde os anos 1980. Nesse sentido, a literatura identifica, na análise da política habitacional brasileira no ciclo pós-BNH, uma intermitência e fragilidade institucional, levando a uma “descentralização por ausência” (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 2000; CARDOSO e RIBEIRO, 2000). De acordo com essas análises, frente às flutuações das políticas em nível federal, as administrações estaduais e, principalmente, municipais, ganharam uma grande autonomia na definição de ações, programas e políticas habitacionais<sup>4</sup>. Devido, portanto, ao alto grau de descentralização e de autonomia local, a análise das políticas locais se coloca como fundamental. Nessa direção, a pesquisa em rede, mobilizando as equipes de pesquisa locais, mostra-se como uma abordagem muito mais consistente e eficaz, evitando problemas de interpretações inconsistentes de informações devido ao desconhecimento do pesquisador sobre a realidade analisada.

Esse argumento conduz, ainda, a uma outra postura metodológica essencial em nossa análise, qual seja a de uma abordagem comparativa.

A pesquisa comparativa tem sido bastante utilizada no campo da Ciência Política, tendo se desenvolvido na direção de estudos comparados de sistemas políticos, seja a partir de métodos quantitativos, seja a partir de estudos históricos. De forma geral, essas abordagens têm se colocado como tarefa a proposição de explicações que identifiquem vínculos de causalidade ou, de forma mais restrita, que estabeleçam um mecanismo metodológico de controle de explicações generalizantes. De acordo com Santos,

Para além da retórica escolar, deve-se considerar a presença de distintas estratégias de investigação comparativa, informadas pelo escopo dos problemas analíticos, combinado à expectativa de resultados a que se pretende atingir com o recurso à comparação. Em outras palavras, isto diz respeito à controvérsia relativa ao uso da comparação como método para a formulação de explicações causais, ou, em parcimonioso contraste, como estratégia de controle para a validade de interpretações generalizantes. Seguindo autores como Ragin (1987), Przeworski (1987) e Panebianco

---

4. Esse tema é discutido nesta coletânea, à luz dos estudos de caso, no texto de Fernanda Lima-Silva e Glenda Dantas Ferreira.

(1994), o método comparativo deve ser empregado como recurso para a construção de modelos explicativos causais de escopo generalizante. O uso adequado da investigação comparada, considerando o problema analítico, a consistência do modelo teórico, o recorte temporal, o número de casos e variáveis examinados, constitui condição para extrair explicações causais robustas. Em extremo oposto, podemos encontrar a escolha de Tilly (1991) por comparações individualizadoras ou a cautela metodológica de Sartori (1994) para quem a comparação presta-se, mais modestamente, para controlar a aplicação de generalizações a casos particulares, verificando ou falsificando hipóteses explicativas em circunstâncias diversas. Neste caso, compara-se para formular interpretações capazes de reconstituir casos específicos (SANTOS, 2012, p. 203-204).

Mais especificamente no campo da análise de políticas públicas, a abordagem comparativa tem um campo significativo de atuação. Considerando que a lógica da pesquisa comparativa é estabelecida pela busca da identificação dos determinantes da política pública, Lodge pontua que

considerando a incapacidade de se conduzir experimentos reais, a comparação através de tempos, estados ou setores oferece uma maneira de se explorar e avaliar os padrões de intervenção do Estado a fim de se identificar e isolar variáveis. Em suma, comparamos para tirar inferências. A lógica da comparação permite que a análise, como nota Francis Castles (1989, 4), vá além do que é demasiadamente particularista (na forma de um único histórico de eventos) e excessivamente generalizado (no sentido de grandes narrativas) (LODGE, 2007, p. 275).<sup>5</sup>

Do ponto de vista do método, o autor ressalta ainda que uma clara definição do projeto de pesquisa é crucial para a objetividade e a acurácia do trabalho de investigação, seja em termos de escolha de casos e das variáveis selecionadas, seja do número de casos e de variáveis ou da escolha de temas a serem

---

5. Na versão original: “[...] in the light of the inability to conduct real experiments, comparing across time, states or sectors offers one way to explore and evaluate patterns of state intervention in order to identify and isolate variables. In short, we compare to draw inferences. The logic of comparison allows the analysis, as Francis Castles notes (1989, 4), to move beyond the over particularistic (in the form of a single event history) and the overgeneralized (in the sense of grand narratives).” (LODGE, 2007, p. 275).



tratados. Lodge acentua a importância da utilização de métodos quantitativos com os quais se possa identificar variáveis que expliquem diferenças, por exemplo, nos desempenhos de diferentes sistemas de bem-estar social. Por outro lado, a adoção de indicadores de caráter estatístico não permite responder porque são feitas diferentes escolhas referentes a políticas públicas em diferentes momentos. Nesse sentido, mesmo políticas com desenhos ou resultados aparentemente similares podem ser resultado de diferentes escolhas políticas. Para concluir, Lodge ressalta:

Portanto, falar sobre política pública comparada deve ser encarado como um compromisso com uma lógica particular de se fazer pesquisa, isto é, um compromisso com a investigação sistemática através de estados, domínios e tempos, e não um método particular em termos de estratégias e instrumentos de pesquisa. Consequentemente, estudos qualitativos com um pequeno número de casos têm um papel a desempenhar no avanço da nossa compreensão de políticas públicas, assim como estudos de casos únicos devidamente enquadrados (ver Gering 2004) (LODGE, 2007, p. 276).<sup>6</sup>

Podem, portanto, ser identificadas pesquisas comparativas de políticas públicas de acordo com duas grandes tendências, a saber: (1) aquelas que trabalham com metodologias quantitativas baseadas em análise de conjuntos de variáveis, utilizando bases de dados com grande número de casos; e, (2) aquelas que utilizam estudos de caráter qualitativo, com poucos casos, mas que podem ter um papel importante na compreensão dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Na sua experiência histórica de pesquisa, a rede Observatório das Metrôpoles tem adotado ambas as abordagens. Mais especificamente, estão mais baseadas em abordagens quantitativas as pesquisas que se debruçam sobre a análise da estrutura socioespacial das metrôpoles, tomando como base variáveis do Censo Demográfico, e que permitem a realização de análise sobre os processos de segregação socioespacial.

---

6. Na versão original: “Thus, talking about comparative public policy should be seen as a commitment to a particular logic of doing research, namely a commitment to the systematic investigation across states, domains and time, not a particular method in terms of research strategies and instruments. As a consequence, small-n, qualitative studies have a role to play in advancing our understanding of public policy, and this also includes appropriately framed single-n studies (see Gering 2004)” (LODGE, 2007, p. 276).

Conforme a citação de Lodge acima referida, esta pesquisa propõe um estudo qualitativo, com um pequeno número de casos, buscando estabelecer evidências que permitam, no mínimo, formular hipóteses consistentes sobre a forma como se desenvolveram as políticas para urbanização de favelas em diferentes cidades brasileiras. Embora o pequeno número de casos traga limitações para a generalização, por sua heterogeneidade, a amostra ganha robustez suficiente para permitir a formulação de algumas hipóteses explicativas relevantes, como veremos adiante. Ao mesmo tempo, ao iluminar e comparar um conjunto de experiências, esta análise cobre uma importante lacuna na pesquisa sobre a história das políticas para as favelas no Brasil, tradicionalmente pautada em estudos monográficos (CARDOSO, 2007).

Antes de desenvolver, de forma mais consistente, o passo a passo dos procedimentos metodológicos adotados, cabe aqui discutir como foram selecionados os casos e quais os limites e as potencialidades de generalização que se podem considerar nas análises comparativas.

O Observatório das Metrópoles é uma rede nacional, com núcleos de pesquisa em 12 metrópoles do Brasil. No âmbito da pesquisa em tela houve adesão dos núcleos do Rio de Janeiro; da UFABC, com análise do caso de Santo André; de Curitiba; de Belo Horizonte; de Recife; de Campina Grande; e, de Fortaleza. Um pouco mais tarde, foi incorporada a equipe da UFPel, analisando o caso de Pelotas, que não compunha originalmente a rede do Observatório.

O conjunto de cidades objeto desta análise não foi, portanto, selecionado levando-se em consideração critérios de representatividade<sup>7</sup>, sendo importante ressaltar que não é possível a generalização, para o conjunto das cidades ou mesmo para o conjunto das metrópoles brasileiras, dos estudos aqui apresentados.

Não obstante essas limitações, há argumentos suficientes, em especial materializados na heterogeneidade de realidades e experiências, para estabelecer que as cidades analisadas se constituem como uma amostra suficientemente relevante para permitir a formulação de hipóteses que podem ser importantes, tanto para o desenvolvimento de pesquisas posteriores quanto para a avaliação e a (re)formulação de programas públicos voltados para a urbanização de

---

7. Como alguns critérios, poderíamos considerar distribuição regional, tamanho populacional, grau de desenvolvimento econômico ou social, nível de concentração de assentamentos precários, capacidade institucional e financeira da administração local, entre outros.

favelas. Essa possibilidade pode ser corroborada pelo fato de estarem representadas na nossa amostra cidades com diferentes características, a saber<sup>8</sup>: municípios núcleos de importantes metrópoles do país (Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Fortaleza), municípios que integram periferias metropolitanas (Santo André) e duas capitais regionais com baixo grau de metropolização (Campina Grande e Pelotas). Também é relevante a presença de uma relativa diversidade regional (Sudeste, Nordeste e Sul) e o fato de esses municípios apresentarem situações com grau elevado (Rio de Janeiro, Recife, Santo André, Fortaleza e Belo Horizonte) e médio (Curitiba, Campina Grande e Pelotas) de concentração de assentamentos precários (**Tabela 1**).

Além disso, este estudo apresenta trajetórias bastante diferenciadas: há municípios que tiveram iniciativas relevantes na criação de mecanismos institucionais e normativos inovadores para a urbanização de assentamentos precários (Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André); municípios que apresentaram trajetórias mais intermitentes e/ou frágeis, flutuando entre a remoção e a urbanização, conforme os ciclos políticos (Curitiba e Fortaleza); e, municípios que passaram a desenvolver programas mais consistentes de urbanização no período recente, como Campina Grande e Pelotas. Em suma, trata-se de um conjunto diversificado de experiências, que permite problematizar a trajetória dos programas locais de urbanização e formular hipóteses consistentes para o desdobramento de pesquisas futuras.

Uma vez realizada a discussão dos documentos de nivelamento referentes aos aspectos institucional e normativo e estabelecidos alguns acordos em torno dos princípios operativos da pesquisa, foram feitos os primeiros esforços de compilação de dados e, com os primeiros resultados, foram estabelecidos procedimentos de apresentação e discussão coletiva, reunindo os grupos de pesquisa das várias regiões e a coordenação nacional. Cabe destacar que, com o advento da epidemia de Covid-19, as possibilidades de investigação, que já eram limitadas, ficaram ainda mais restritas, sendo impossível a realização, por exemplo, de trabalhos de campo e mesmo a pesquisa em bibliotecas e em outros repositórios de documentação ou de fontes secundárias.

---

8. De acordo com o estudo Rede de Influência de Cidades em 2018, dos oito municípios estudados, seis estavam posicionados no topo da rede urbana brasileira, sendo classificados como metrópoles (Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Santo André, como parte da metrópole de São Paulo), e os outros dois posicionados no segundo nível dessa rede, como capitais regionais, Campina Grande e Pelotas (IBGE, 2020).

**Tabela 1. Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios particulares permanentes nos municípios pesquisados em 2010.**

| Município      | UF | Região | Área (IBGE 2020) | População (IBGE 2010) | Domicílios particulares permanentes (IBGE 2010) | Número de domicílios particulares ocupados em aglomerado subnormal (IBGE 2010) |        |
|----------------|----|--------|------------------|-----------------------|---|--|--------|
|                |    |        |                  |                       |   |  |        |
| Rio de Janeiro | RJ | SE     | 1.200,329        | 6.320.446             | 2.144.445                                       | 426.965  | 19,91% |
| Belo Horizonte | MG | SE     | 331,354          | 2.375.151             | 762.075   | 87.763   | 11,52% |
| Recife         | PE | NE     | 218,843          | 1.537.704             | 470.754   | 102.392  | 21,75% |
| Fortaleza      | CE | NE     | 312,353          | 2.452.185             | 710.066   | 109.122  | 15,37% |
| Curitiba       | PR | S      | 434,892          | 1.751.907             | 575.899   | 46.806   | 8,13%  |
| Santo André    | SP | SE     | 175,782          | 676.407               | 215.617   | 23.806   | 11,04% |
| Campina Grande | PB | NE     | 591,658          | 385.213               | 111.852   | 7.945  | 7,10%  |
| Pelotas        | RS | S      | 1.609,708        | 328.275               | 113.951   | 959  | 0,84%  |

Fonte: IBGE.

Após as primeiras discussões sobre os resultados preliminares, foi consensual a visão de que era necessário um olhar mais detalhado sobre as trajetórias das políticas para as favelas em cada município, de forma a situar as mudanças institucionais e normativas dentro desse quadro histórico. Essa decisão levou em conta as limitações relacionadas ao contexto e, principalmente, as diferentes composições das equipes de pesquisadores (nem todos habilitados para fazer as análises de cunho institucional e normativo), concluindo-se que a análise das trajetórias permitiria que a pesquisa comparada fosse desenvolvida de forma mais adequada e aproveitando melhor o potencial das equipes participantes. Foi utilizado como recurso operativo a construção de linhas do tempo que permitissem situar as trajetórias, com suas eventuais descontinuidades, convergências e mudanças, relacionando-as aos grandes

ciclos políticos nacionais e locais. Para a reconstrução das trajetórias, além das fontes secundárias existentes, algumas equipes de pesquisa realizaram entrevistas não presenciais com técnicos ou outros agentes sociais que haviam participado da gestão local em períodos anteriores.

A discussão metodológica foi realizada durante duas oficinas em formato virtual, em 2019, e três encontros não presenciais para a discussão de resultados parciais, em 2020.

Após a elaboração dos relatórios finais dos grupos locais, houve leitura e sugestão de ajustes pela coordenação e teve início a construção do livro, que contemplou a produção dos capítulos de análise comparada e que retratam as trajetórias das políticas de intervenção em favelas nos oito municípios estudados. As versões preliminares desses textos também foram discutidas pelo grupo coordenador e revistas pelas equipes locais. Após essa leitura e a análise crítica, foram feitos ajustes para a finalização. Ao mesmo tempo, teve início o planejamento e a organização da publicação, com a solicitação do desenvolvimento, por cada equipe local, de um texto que ressaltasse os aspectos mais relevantes da trajetória local, já dentro dos limites de tamanho para a publicação da coletânea.

O detalhamento metodológico apresentado acima tem por objetivo expor, de forma clara, o potencial e os limites interpretativos dos dados levantados e analisados na pesquisa, situando esta análise no quadro político conjuntural no qual foi produzido. Uma das constatações percebidas nas avaliações de conjunto das trajetórias analisadas foi a de que o ano de 2016 marcou o final de um longo ciclo de construção de uma nova forma de relação entre o Estado e as favelas, com oscilações e, em alguns casos, retrocessos, mas que no presente momento vê-se interrompido pelos efeitos da inflexão ultraliberal e pela ausência da urbanização de favelas nas agendas políticas locais e nacional. Nesse sentido, justifica-se o corte temporal adotado e o esforço de recuperação de uma história que parece hoje, mais do que nunca, interrompida.

## PLANO DA OBRA

Após o presente capítulo, dedicado à apresentação do livro e às notas metodológicas, introduz-se um primeiro conjunto de textos voltados para a análise comparativa dos casos. O primeiro deles é o texto elaborado pelos professores Madianita Nunes da Silva, Rosana Denaldi e Adauto Lucio Cardoso, intitulado “Trajetórias de políticas municipais de urbanização de favelas: análise comparada das experiências de Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife, Rio de Janeiro e Santo André”, que desenvolve uma análise comparada das políticas de urbanização de favelas nesses municípios, explorando a relação entre os movimentos populares de luta e resistência e a presença da urbanização de favelas na agenda das políticas públicas desses municípios; as semelhanças e diferenças entre as trajetórias dessa política, no que diz respeito aos objetivos e à centralidade da urbanização de favelas ao longo do tempo; as articulações da política local com as executadas em âmbito estadual e/ou federal; e, as práticas de intervenção desenvolvidas ao longo dessas trajetórias. O capítulo finaliza com uma reflexão a respeito dos avanços, limitações, desafios e contradições observados na comparação das trajetórias estudadas, com o objetivo de contribuir com a construção de futuras políticas de urbanização de favelas.

Na sequência, é apresentada a análise que trata especificamente dos aspectos institucionais, no texto intitulado “Governos Municipais e Urbanização de Favelas: variação nas trajetórias locais e na implementação do PAC-UAP”, desenvolvido por Fernanda Lima-Silva e Glenda Dantas Ferreira com o objetivo de explorar as trajetórias da política de urbanização de favelas nos municípios analisados, incluindo o processo de institucionalização e de desenvolvimento de capacidades para viabilizar tal política, e iluminar a sua relação com a implementação do PAC-UAP no plano local. Analisando o desempenho e a trajetória dos municípios, o texto explora como as ambiguidades das políticas federais e as enormes diferenças na capacidade institucional das administrações locais tornam problemática a adoção de programas federais que consigam alguma uniformidade de resultados na escala nacional.

O texto “As funções da estrutura jurídico-normativa na política municipal de urbanização de favelas”, de autoria de Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida, analisa, a partir da sistematização da legislação geral que orienta as políticas direcionadas para as favelas no Brasil, como, em cada município,

foram desenvolvidos instrumentos normativos específicos, com ênfase naqueles voltados para a regularização fundiária. Pela construção de um quadro geral que sintetiza o modelo normativo criado pela legislação federal, a autora busca identificar em que medida as iniciativas locais conseguiram desenvolver instrumentos que fossem mais adequados aos princípios normativos estabelecidos pela legislação federal. Conclui com a constatação de que, nesse sentido, há ainda um longo caminho a se percorrer para uma maior adequação das estruturas locais aos princípios da legislação federal.

Após esse primeiro conjunto de textos, são apresentados os estudos de caso. Optou-se por iniciar com os casos que se tornaram mais paradigmáticos em políticas municipais de urbanização de favelas, incluindo as trajetórias que se distinguiram pela criação de novos programas e instrumentos, demonstrando grande autonomia em relação às políticas federais.

A experiência de Recife é apresentada em “Trajetória das políticas de urbanização de favelas no Recife: A persistência das ZEIS e do PREZEIS”, de autoria de Danielle de Melo Rocha, Maria Ângela de Almeida Souza, Fabiano Rocha Diniz e Norah Helena dos Santos Neves. O texto destaca aquele que foi possivelmente o mais importante instrumento para garantir a segurança de posse da população residente em favelas: as ZEIS, que no caso do Recife se articularam com o PREZEIS como instrumentos de gestão e de planejamento (participativo) das intervenções. O texto mostra como esse instrumento permanece, ao mesmo tempo que vai perdendo substância e efetividade, à medida que mudanças políticas passam a dar maior centralidade a outros mecanismos de intervenção e a outros programas, priorizados em função dos ciclos políticos. Destaca-se ainda a importância da mobilização popular, que sempre foi um elemento central no desenvolvimento das ações locais para as favelas.

Na sequência, destaca-se o caso de Belo Horizonte, com o texto “A trajetória pioneira da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte”, de autoria de Ana Carolina Maria Soraggi e Jupira Gomes de Mendonça. Nele, destaca-se a importância dos modelos participativos na gestão habitacional, principalmente dos Planos Globais Específicos, um instrumento que permite pactuar com a população um programa de investimentos de realização de obras escalonado no tempo, por meio de alocações anuais discutidas nos Orçamentos Participativos. Destaca-se também, de forma semelhante ao Recife, o instrumento das ZEIS.

Nos dois textos acima, assim como se verá também no caso de Santo André, destaca-se a importância da existência de um campo político marcado por movimentos sociais extremamente mobilizados e organizados e um campo técnico sensível às demandas populares, que vai, junto com os movimentos, formular novas alternativas de intervenção em favelas, lidando com (e enfrentando) a falta de recursos para financiamento das intervenções de outras esferas de governo, e criando condições institucionais mais adequadas e eficazes para o desenvolvimento das ações.

Já o caso do Rio de Janeiro mostra uma situação diferenciada, em que as políticas de urbanização de favelas se desenvolvem com maior consistência em uma sequência de governos conservadores. O texto “A trajetória da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro: condicionantes institucionais, aspectos normativos e a regularização fundiária”, de autoria de Adauto Lucio Cardoso, Luciana Alencar Ximenes e Rosangela Luft, mostra como a cidade, que se caracterizou por apresentar o maior programa de remoção de favelas entre 1962 e 1974, começa, a partir da década de 1980, a construir capacidade institucional e normativa e, principalmente, um certo consenso social em torno da urbanização de favelas, o que fez com que mesmo os governos conservadores que se sucederam a partir de 1993 mantivessem, até recentemente, a urbanização na agenda governamental com centralidade.

Já o caso de Santo André, apresentado no texto “Urbanização de favelas em Santo André: uma trajetória marcada pelo pioneirismo e inovação”, de autoria de Rosana Denaldi, Fernanda Lima-Silva, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida, Kleber José da Silveira, Juliana Petrarolli, Juliana Quarenta, Matheus Graciosi Pinto e Mariana Ohara Morita Abreu, diferencia-se, entre todos os analisados, pelo fato de se tratar de um município periférico que se destacou por adotar, desde os anos 1990, um conjunto de políticas voltadas para a urbanização de favelas que vai ganhando corpo e consistência. Este talvez possa ser considerado o modelo mais aperfeiçoado de intervenção, ao incluir em seu programa de urbanização ações sociais e intervenções “da porta para dentro” e ao avançar na capacidade de gestão e de planejamento das intervenções. Deve-se ressaltar, no resgate histórico, a importância do trânsito de técnicos e de experiências entre as diferentes administrações municipais nos períodos em que ainda se estava construindo uma nova abordagem para a intervenção em favelas no Brasil.



Os próximos textos apresentam um conjunto de experiências em que são mais evidentes as flutuações, os retrocessos, a depender dos ciclos políticos locais. Esse é o caso de Curitiba, apresentado no texto “Os projetos de cidade e a cidade das favelas: revisitando a experiência de Curitiba a partir da trajetória da política de intervenção em favelas”, de autoria de Madianita Nunes da Silva, Marcelle Borges Lemes da Silva, Kelly Maria Mengarda Vasco, Débora Luiza Schumacher Furlan, Ana Gabriela Texeira e Alice Dandara de Assis Correia. As autoras mostram claramente como as políticas locais flutuam entre a tendência mais geral da prática da remoção, e, em momentos políticos específicos, as experiências de urbanização, o que levou a administração local a construir uma capacidade institucional muito mais aderente à remoção do que às práticas de urbanização e regularização.

A experiência de Fortaleza é analisada no texto “Trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza: avanços e retrocessos”, de autoria de Renato Pequeno, Joísa Loureiro, Sara Vieira Rosa, Marcelo Capasso, Valéria Pinheiro e Fernanda Cavalcante Mattos. Os autores mostram como o protagonismo na condução de políticas de urbanização de favelas em Fortaleza foi sempre do governo estadual, sendo que a administração municipal só assume uma postura mais efetiva nesse campo a partir do final da década de 2000, momento em que as favelas passam a ser definidas como ZEIS. De qualquer modo, tanto a esfera estadual quanto a municipal sempre foram extremamente dependentes dos programas federais. Fica também evidente que, ao longo de toda a trajetória, sempre houve prioridade para a remoção, particularmente nas favelas situadas em áreas de valorização imobiliária.

O texto “Urbanização de assentamentos precários na cidade de Pelotas: entre a insuficiência da ação local e a pouca aderência aos incentivos federais”, de autoria de Nirce Saffer Medvedovski, André de Oliveira Torres Carrasco, Fernanda Lima-Silva, Cassius Baumgartem, Flávia Pagnoncelli Galbiatti, Janice Dutra, Rodolfo Barbosa Ribeiro, Vinícius Thelheimer e Felipe Thofehrn, mostra um caso bastante particular, já que se trata de uma cidade em que os assentamentos precários são loteamentos e não favelas. O texto destaca como os poderes locais sempre desenvolveram ações a reboque de programas federais, com um padrão de intervenção fortemente ancorado na distribuição de lotes, em muitos casos com pouca ou nenhuma infraestrutura e sem garantia da regularidade jurídica do assentamento. Cabe ressaltar

ainda que apenas no momento do PAC a urbanização de favelas é “apresentada” à administração local, que não incluía essa prática no seu rol de ações habitacionais.

Finalmente, o texto “A urbanização de assentamentos precários em Campina Grande - PB: entre a institucionalidade e arranjos específicos para intervenção”, de autoria de Demóstenes Moraes, Livia Miranda, Myrian Carvalho, Ana Almeida e Josete Lacerda, mostra a extrema dependência da administração local em relação aos recursos e programas federais, que são a referência permanente para as intervenções habitacionais na cidade. Nesse sentido, a gestão local oscila entre a remoção e a urbanização, muito a partir das dinâmicas dos programas federais, com baixa capacidade de iniciativa e de formulação de políticas próprias.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 28, jun. 1995, pp. 88-108.

ARRETCHE, M. T. da S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: REVAN, 2000.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ – FASE, 2000.

IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=downloads>. Acesso em: 29 de out. 2021.

LODGE, M. Comparative Public Policy. In: Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney M. S. (org.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. Florida: Taylor and Francis, 2007, pp. 273-289.

SANTOS, A. M. dos. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 80, out. 2012.

# TRAJETÓRIAS DE POLÍTICAS MUNICIPAIS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

análise comparada das experiências de  
Belo Horizonte, Campina Grande,  
Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife  
Rio de Janeiro e Santo André

Madianita Nunes da Silva  
Rosana Denaldi  
Adauto Lucio Cardoso

## INTRODUÇÃO

No presente capítulo, desenvolve-se uma análise comparada das trajetórias das políticas de urbanização de favelas nos municípios de Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife, Rio de Janeiro e Santo André. A partir das semelhanças e diferenças entre essas experiências, reflete-se acerca dos avanços, limitações, desafios e contradições observados nessas trajetórias, com o objetivo de contribuir com a construção de futuras políticas de urbanização de favelas.

**Madianita Nunes da Silva** é arquiteta e urbanista, doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná, professora associada do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, Núcleo Curitiba. **Rosana Denaldi** é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR). **Adauto Lucio Cardoso** é doutor em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenador nacional do projeto "Direito à cidade e habitação" e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.

No conjunto dos municípios comparados, tem-se experiências emblemáticas, como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007); municípios que, embora tenham executado em algum momento das suas trajetórias programas e projetos com tal objetivo, não estruturaram políticas contínuas e efetivas de urbanização de favelas, como Curitiba, Fortaleza e Campina Grande; e, o caso de Pelotas, que somente a partir do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) passou a executar intervenções com o objetivo de urbanizar de maneira integral os assentamentos.

Adota-se como escala privilegiada de análise a municipal, a partir da qual, de acordo com as especificidades de cada caso, são destacados aspectos singulares e comuns às trajetórias das políticas locais. A preferência dada a essa escala parte da observação, feita por Cardoso e Denaldi (2018, p. 17), de que os resultados do PAC-UAP foram muito influenciados pelos contextos locais. Sendo assim, as articulações com as demais escalas da política – estadual e federal – serão apresentadas quando estas forem importantes para compreender as trajetórias municipais analisadas. Essa opção metodológica toma também como referência Frey (2000, p. 243), para o qual existem relativamente poucos estudos no Brasil a respeito das políticas municipais.

Ainda do ponto de vista dos procedimentos, são iluminados os momentos das trajetórias caracterizados pela execução de programas e projetos que tiveram como propósito a urbanização dos assentamentos. Não será objeto da presente reflexão toda a extensão do (longo) período temporal que caracterizou as políticas de intervenção em favelas nos oito casos estudados, embora considere-se que a substituição da erradicação pela urbanização somente pode ser compreendida, historicamente, por meio da relação dialética entre ambos. Ou seja, os princípios, objetivos e práticas desenvolvidos na construção de políticas de urbanização integral de favelas somente podem ser entendidos a partir da relação com as políticas antecedentes de erradicação<sup>1</sup>. Nesse sentido, entre as experiências emblemáticas e as que não estruturaram uma política efetiva de urbanização de favelas, os casos explicitam a diversidade das trajetórias municipais.

---

1. A análise de toda a trajetória da política de intervenção em favelas nos municípios estudados pode ser acessada nos relatórios da pesquisa que deram origem ao presente livro, publicados na página do Observatório das Metrópoles: <https://habitacao.observatoriodasmetrolopes.net.br/pesquisa-pac/>.

Do ponto de vista do método, o recurso da comparação é utilizado para confrontar as distintas realidades sociais, espaciais e políticas – territoriais – que marcam as trajetórias analisadas. Com base em Sposito (2017), a análise comparada é utilizada com o propósito de identificar semelhanças e diferenças entre fatos, dinâmicas e processos presentes nos casos estudados. Por meio das semelhanças, são destacados aspectos comuns, ou de mesma qualidade. As diferenças, por sua vez, têm a propriedade de expressar as desigualdades, mas, principalmente, as qualidades que distinguem o que está sendo comparado. Conforme a autora, identificar diferenças e desigualdades como procedimento intelectual na pesquisa científica, por meio da comparação, “é um exercício que induz à apreensão de confrontos que busquem reconhecer as contradições” (SPOSITO, 2017, p. 57), justificando assim a escolha desse recurso de método para o desenvolvimento dos estudos urbanos críticos.

O capítulo inicia com uma reflexão acerca da relação entre os movimentos populares de luta e resistência e a presença da urbanização de favelas na agenda das políticas dos municípios. Em seguida, são analisadas as semelhanças e diferenças entre as trajetórias estudadas, explorando, principalmente, os objetivos e a centralidade da urbanização de favelas nas políticas desenvolvidas pelos municípios ao longo do tempo. Além disso, são iluminadas as articulações da política local com as implementadas em âmbito estadual e/ou federal, nos momentos e nos casos em que estas foram importantes para compreender as executadas pelos municípios.

No tópico subsequente são exploradas as práticas de intervenção em urbanização de favelas, partindo-se dos municípios reconhecidos pelo desenvolvimento de experiências emblemáticas, para em seguida recuperá-las nos demais casos estudados. Por fim, são destacados avanços, limitações, desafios e contradições derivados da análise comparada das distintas trajetórias, de modo a contribuir com a construção de políticas de urbanização de favelas voltadas ao combate das desigualdades territoriais e comprometidas com a justiça socioespacial.

## **A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COMO EXPRESSÃO DE LUTAS SOCIAIS**

Tomando como referência a literatura crítica produzida a respeito do modelo de urbanização brasileira – dos baixos salários (OLIVEIRA, 1972; MARICATO, 1979, 1996) e da atuação do Estado na questão habitacional (RIBEIRO; PECHMAN, 1983; BONDUKI, 2004; MARICATO, 2012, 2015; CARDOSO et al., 2017), a política de urbanização de favelas no Brasil pode ser compreendida como expressão das inter-relações (conflituosas) entre Estado, política, economia e sociedade (KOWARICK, 2000).

Do ponto de vista histórico, esta política nasce das lutas sociais que se instauraram a partir de meados da década de 1970, durante o processo de redemocratização do país (TEIXEIRA DA SILVA, 2003). Conforme Kowarick (2000, p. 38), esse processo teve “forte enraizamento nas aglutinações populares, sobre as quais as consequências sociais e econômicas do regime autoritário desabaram de modo mais intenso”. Nesse contexto, entre meados da década de 1970 e o início da década seguinte, lutas sociais, derivadas das condições de vida dos moradores dos espaços mais pobres e precários das cidades brasileiras, fundiram-se em lutas coletivas por transformações sociais mais amplas. Essas lutas refletiam as relações políticas entre as classes, em particular a luta pela ocupação-transformação do Estado, que marcou o processo de redemocratização (KOWARICK, 2000).

Capitaneadas pelos movimentos populares urbanos, dessas lutas surgiram experiências de gestão municipal democráticas e progressistas e uma “nova escola de urbanismo”, que de acordo com Maricato (2010, p. 17) passaram a colocar em prática as propostas das organizações populares, dentre elas, os programas de urbanização e regularização fundiária de favelas. Essa nova formulação teórico-prática foi também derivada do envolvimento de cientistas e profissionais engajados na transformação das condições de vida nas cidades brasileiras, e da militância desses segmentos junto às comunidades populares (MARICATO, 2010).

Em função disso, Kowarick (2000) defende que a história daquele período deve ser compreendida para além dos aparatos institucionais, pois principalmente nos inúmeros e não demarcados espaços sociais de resistências e mobilizações, capitaneados pelos movimentos sociais urbanos, é que as principais transformações foram gestadas e propagadas no país.

Tomando como referência os casos estudados, observou-se que lutas sociais em torno do acesso ao direito à habitação e à cidade urbanizada estiveram presentes nesse período em Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba e Santo André, e provocaram a incorporação da urbanização de favelas na agenda das políticas públicas desses municípios ao longo da década de 1980.

No Recife, cidade marcada desde o início do século XX pela expressiva representatividade dos mocambos como espaços de moradia popular, Rocha et al. (2021) destacam que os movimentos de resistência contra as remoções só passaram a adquirir um caráter de luta organizada a partir da década de 1970, com a intensificação das ocupações coletivas de terras. No final dessa década surgiram as primeiras experiências participativas em projetos de urbanização de favelas (ROCHA et al., 2021), que nas décadas seguintes evoluíram e se estruturaram como política no município.

No Rio de Janeiro, conforme Cardoso et al. (2021), após terem sido violentamente perseguidos durante a ditadura militar, os movimentos de resistência dos moradores de favelas às remoções se fortaleceram no final da década de 1970, com o apoio de setores da igreja católica e de organizações políticas de esquerda. Nesse contexto, de acordo com os autores, a partir da década de 1980 tem início um ciclo de intervenções em favelas, no qual foram lançadas as bases para a formulação das futuras políticas comprometidas com a urbanização desses assentamentos.

Em Belo Horizonte, conforme Soraggi et al. (2021), a década de 1970 caracterizou-se por uma intensa mobilização dos movimentos sociais urbanos, que se ampliou na década seguinte. Embora presente em décadas anteriores, representada pelos movimentos de resistência contra remoções de vilas e favelas, apoiados pela Igreja Católica, partidos de esquerda e setores progressistas da sociedade, as autoras observam que a partir da década de 1970 essa mobilização se intensificou, provocando na década seguinte a organização das bases da política municipal de habitação (SORAGGI et al. 2021).

Em Curitiba, como reação às ações violentas de remoção (POLLI; GUSSO, 2013) derivadas das políticas urbana e habitacional praticadas desde 1964 (NUNES DA SILVA et al., 2021a), de meados da década de 1970 ao final da década de 1980 cresce a organização da população nos bairros de periferia em torno da luta pela posse da terra e pelo direito à moradia, ao saneamento e às demais infraestruturas urbanas (TONELLA, 2010). O período

foi também marcado pela atuação das associações de bairro vinculadas às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), com o apoio da Comissão de Justiça e Paz do Paraná, da Pastoral Operária e da Pastoral da Terra, que organizaram importantes ocupações de terra no final da década de 1970 (NEVES, 2006).

Conforme Nunes da Silva et al. (2021a), o início da década de 1980 correspondeu ao período em que o movimento social organizado em Curitiba teve maior poder de incidência na concepção e execução das políticas públicas locais. Em 1983, no II Encontro de Bairros de Curitiba, Maurício Fruet, prefeito pelo PMDB entre 1983 e 1985, representando o primeiro governador eleito no Paraná pelo voto direto após o fim da ditadura militar, recebeu das associações de moradores e movimentos populares um documento que exigia a participação popular na administração municipal e a priorização de políticas para enfrentar os problemas das periferias (GARCIA, 1990). Esse movimento foi fundamental para as mudanças observadas na condução da política de intervenção em favelas entre 1983 e 1988 (NUNES DA SILVA et al., 2021b).

Em Santo André, o movimento social é reconhecido pelo seu protagonismo nas transformações observadas a partir do final da década de 1980. Conforme Denaldi et al. (2021), como reação às ações violentas de remoção e reintegração de posse, no final da década de 1970 surge o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), que nasce como um esforço regional, integrando lideranças de favelas de São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Mauá. Na região do ABC paulista, essas lutas foram marcadas pelos movimentos sociais urbanos e sindical, a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a primeira experiência de administração municipal desse partido, no início da década de 1980, em Diadema (1983-1988), “que ensaiou uma nova abordagem como resposta ao ‘problema favela’ e implementou um programa municipal abrangente de urbanização e consolidação das favelas” (DENALDI et al., 2021, p. 21-22).

A participação ativa do movimento social na proposição e na construção da política de urbanização de favelas em Santo André é destacada por Denaldi et al. (2021) como um elemento presente desde o início do primeiro governo do prefeito Celso Daniel do PT, em 1989, com importante atuação do



Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados<sup>2</sup> (MDDF). É reconhecida também a mobilização do MDDF, no início da década de 1990, em ações de informação e capacitação da população e na pressão exercida sobre os vereadores na aprovação de instrumentos urbanísticos que viabilizaram a execução da política de urbanização de favelas, como a lei das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) (DENALDI et al., 2021).

Também tem origem nesse contexto histórico o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), do qual fizeram parte movimentos sociais, sindicatos e comunidade acadêmica, com o objetivo de lutar pela democratização do acesso à cidade urbanizada. Segundo Bassul (2010), o MNRU atuava em duas frentes, o território físico e político das cidades e a proposição de normas jurídicas especiais. Conforme o autor, essas frentes foram ganhando corpo conceitual e consistência política na Assembleia Nacional Constituinte em 1986, fazendo com que o tema da política urbana fosse incorporado ao processo de construção da Constituição Federal aprovada em 1988, com maior expressão social e reconhecimento político.

No início da década de 1990, o movimento de luta por moradia se organiza em nível nacional, com o objetivo de unificar e fortalecer suas pautas de luta, sendo criados o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP). Além disso, a agenda é incluída como tema pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), entidade criada em 1982 que reunia mutuários, associações de moradores de bairros periféricos e movimentos sem-teto. Conforme Rodrigues e Barbosa (2010), a participação dessas entidades no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) levou à obtenção de conquistas importantes nas décadas seguintes, dentre as quais a criação do Fundo e do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005 (RODRIGUES; BARBOSA, 2010).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novos fundamentos para a execução da política urbana no país e delegou aos municípios um papel importante

---

2. O MDDF foi fundado legalmente em 20 de dezembro 1987, a partir da criação em Santo André do Movimento de Defesa dos Favelados, em 1977. Tem como missão representar os moradores em favelas e núcleos habitacionais junto aos poderes e órgãos públicos, autarquias, empresas públicas e privadas, defendendo os direitos e interesses dos moradores de núcleos e prestando serviços gratuitos (DENALDI et al., 2021, p. 24).

na condução das políticas sociais, em especial, a de habitação (RODRIGUES; BARBOSA, 2010). Além disso, instituiu e legitimou a abertura de canais institucionais de participação social na concepção e execução da política urbana, por meio da criação de conselhos, fóruns, dentre outros, ampliando o repertório de ação do movimento de moradia no Brasil (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p. 410).

Ao mesmo tempo, conforme observa Maricato (2010), esse processo implicou novos desafios para o movimento de luta por moradia, pois, para a autora, nesses espaços não foi aberta a possibilidade de atuar contra questões estruturais, como, por exemplo, o recuo nos investimentos em políticas sociais que passou a ser preconizado pelos organismos multilaterais e efetivado com o avanço do neoliberalismo a partir da década de 1990.

O início da década de 1990 foi também um momento difícil para a democracia brasileira, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, e a decepção da sociedade brasileira em relação às expectativas geradas com o início da Nova República. Essa década caracterizou-se ainda pelo crescimento expressivo da favelização no Brasil (ABRAMO, 2009) e o avanço do neoliberalismo na América Latina (DE MATTOS, 2004). Ao mesmo tempo, as atribuições delegadas aos municípios na execução da política urbana foram ampliadas, impondo a estes entes a necessidade de assumir a política de habitação para a população de baixa renda, em um processo que se realizou pela ausência de uma política federal para o enfrentamento da questão (ARRETCHE, 2000; CARDOSO; RIBEIRO, 2000).

Essa década também foi marcada pela incorporação da urbanização de favelas na agenda dos organismos multilaterais, em especial do Banco Mundial, como estratégia para alívio da pobreza crescente, principalmente nos países do Terceiro Mundo (DAVIS, 2006), decorrente do impacto dos ajustes estruturais preconizados pelo ideário neoliberal e o avanço da globalização econômica (DE MATTOS, 2004).

O contexto pós-constituição de 1988 foi marcado, portanto, por uma realidade paradoxal no país, pois, ao mesmo tempo em que se observam conquistas importantes filiadas ao ideário da Reforma Urbana, avança o neoliberalismo na América Latina. Tal contexto, conforme observado nos casos estudados, derivou em experiências locais bastante distintas em relação à participação e à atuação do movimento social no âmbito da política de urbanização de favelas.

O primeiro desses aspectos teve relação com o posicionamento político-ideológico das administrações municipais – mais progressistas ou mais conservadoras – nas diferentes cidades estudadas.

Nos municípios com trajetórias marcadas por administrações progressistas, na década de 1990 os movimentos populares passaram a atuar em parceria com o poder público local (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 24), observando-se a priorização da favela na agenda da política habitacional e o aperfeiçoamento dos programas e projetos de urbanização (DENALDI, 2007), conforme será apresentado nos tópicos subsequentes. Por outro lado, nos municípios administrados por governos conservadores, o paradigma neoliberal de política urbana é incorporado e difundido, observando-se uma diversidade na atuação dos movimentos de luta por moradia, dependendo do contexto político local, desde a intensificação das ocupações à atuação nos espaços institucionais de participação, bem como a desmobilização da organização popular.

Em Curitiba, a coalizão política de direita que já havia administrado o município entre 1964 e 1982 recupera a gestão municipal, em 1989, e retoma o projeto de modernização da cidade lançando mão de estratégias de *city-marketing* (SANCHEZ, 1997), afastando, definitivamente, a política urbana e habitacional dos princípios da reforma urbana. Ao mesmo tempo, o momento é marcado pela progressiva desmobilização dos movimentos sociais (POLLI; GUSSO, 2013).

Em Fortaleza, por outro lado, na década de 1990, caracterizada por uma gestão urbana de viés neoliberal, os movimentos sociais e as ONGs promoveram lutas importantes pelo direito de participarem da construção da política habitacional, com a realização de seminários paralelos aos oficiais, criação de fóruns permanentes de debate entre representantes das comunidades, além da realização de um projeto demonstrativo, em regime de mutirão, para construção de habitações em um vazio urbano (PEQUENO et al., 2021). Tais ações, de acordo com os autores, foram fundamentais para a instauração de um novo ciclo da política de intervenção em favelas no município, no momento da execução do programa federal HBB-BID.

Em Belo Horizonte, entre 2009 e 2016, período marcado por uma inflexão conservadora nos rumos da política urbana, Soraggi et al. (2021, p. 52) observam que os movimentos sociais tiveram uma atuação importante,

seja pela participação em canais institucionalizados, seja pela realização de manifestações e ocupações de terra. A partir de 2017, a mobilização social conquistou outras vitórias importantes, tais como a suspensão de ações de reintegração de posse, a abertura de espaços de negociação com o poder público, o reconhecimento e a demarcação na legislação urbanística das ocupações urbanas como assentamentos de interesse social, assim como a crítica à execução de intervenções em favelas caracterizadas pelo crescimento de remoções e por alterações nos projetos previamente acordados com as comunidades.

No Recife, conforme Rocha et al. (2021), o movimento social foi fundamental para o enfrentamento das mudanças que passaram a conduzir o governo municipal a partir da década de 2010, pressionando o poder público para respeitar os espaços institucionais de participação historicamente construídos, como por exemplo durante a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2014. Os autores destacam também os movimentos de resistência que emergiram dos segmentos populares e das ONGs que integravam o Conselho da Cidade do Recife (ConCidade), com o objetivo de se contrapor ao Projeto Novo Recife – com destaque para o Movimento Ocupe Estelita – e de cobrar a instauração de um processo participativo efetivo na elaboração do novo Plano Diretor (2018 a 2020), representado pelo Movimento Articulação Recife de Luta (ROCHA et al., 2021, p. 66).

Nos municípios de Campina Grande e Pelotas, conforme o resultado das pesquisas coordenadas por Moraes et al. (2021) e Medvedovski et al. (2021), o movimento social não figura como protagonista na inserção da favela na agenda da política local, e os projetos de urbanização desses assentamentos, quando executados, tiveram forte dependência dos programas implementados pela União, conforme será apresentado.

A análise comparada iluminou a relação entre contextos políticos, locais e nacionais, lutas sociais e a incorporação e/ou manutenção da urbanização de favelas na agenda das políticas municipais. No tópico seguinte, serão caracterizadas e comparadas as trajetórias das políticas de urbanização de favelas.

## **TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Conforme destacado na introdução, no presente tópico são comparados os períodos, elementos e processos que contribuem para a compreensão das qualidades comuns e singulares das trajetórias das políticas de urbanização de favelas nos municípios estudados. Além disso, são destacadas as articulações dessas trajetórias com outras escalas de gestão da política, quando estas forem importantes para compreender as políticas de urbanização de favelas nos casos analisados. Para situar as experiências locais aqui analisadas, inicia-se com uma breve apresentação dos principais programas federais que antecederam o PAC UAP. São destacadas também algumas referências ao papel das instituições multilaterais no fomento a programas locais de urbanização de favelas. As experiências locais são apresentadas subsequentemente.

### **O papel dos programas federais e das instituições multilaterais**

Em 1979, o BNH instituiu um novo padrão de política habitacional para as favelas, com a criação do Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar). Tendo desativado os programas de remoção em 1974, o BNH já tinha criado dois programas ditos “alternativos” (AZEVEDO, 1988), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), em 1975, e o Programa de Financiamento de Materiais (Ficam), em 1977, ambos voltados para ampliar o acesso da população de mais baixa renda à moradia, tendo como base processos de autoconstrução. Esses programas já estão alinhados com as diretrizes que serão discutidas e aprovadas na I Conferência do Habitat em 1976, e que passarão a orientar as políticas de fomento das instituições internacionais.

A proposta do Promorar surge inicialmente com base na Exposição de Motivos n. 066 do Ministério do Interior, de 25 de junho de 1979, na qual a remoção é claramente entendida como uma solução “nem sempre recomendável”, colocando como premissas básicas para um novo programa:

- a) que o programa tem por objetivo promover a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, localizada em assentamentos de sub-habitações, integrando-a, física e socialmente, às estruturas urbanas;

b) que essa integração pressupõe a permanência da população nas áreas onde está localizada, mantendo inalteradas as estruturas sociais e as relações de emprego existentes;

c) que, dentro do enfoque adotado, é prioritário, na erradicação dos aglomerados de submoradias, resolver os problemas relativos à posse da terra e de provisão dos equipamentos e serviços urbanos, aspectos nos quais a população de baixa renda é totalmente dependente dos poderes públicos; [...] (HECK, 1984, p. 48-49).

Essas premissas de intervenção se consolidam com a Resolução BNH n. 72/80, de 12 de maio de 1980, que estabelece o esquema operacional do Promorar, definindo, como prioridade,

erradicar – através da eliminação e conseqüente substituição por outras moradias construídas sob projeto aprovado pelo BNH – as sub-habitações destituídas das condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos como ‘palafitas’, ‘mocambos’, ‘favelas’, ‘invasões’, etc. (HECK, 1984, p. 49).

O Promorar não conta até hoje com um balanço definitivo das suas ações, sendo bastante ignorado pela literatura acadêmica e reconhecido apenas por projetos específicos que, como veremos adiante, marcaram a trajetória de alguns dos municípios aqui analisados. Considerando dois estudos mais antigos que foram localizados (HECK, 1984; MOURA et al., 1990), ressaltamos aqui algumas características do programa.

Em primeiro lugar, o Promorar parece ter priorizado os assentamentos situados em áreas alagáveis, particularmente aqueles com presença importante de palafitas. Isso fez com que a característica mais forte dos projetos de urbanização fosse a substituição de tecido, com reassentamento nas áreas uma vez aterradas ou em áreas próximas. Por isso, parte significativa dos recursos alocados foram destinados à construção de unidades novas para a efetivação do reassentamento. Cabe ressaltar nesse sentido, que, conforme Moura et al. (1990), quase um quarto da produção das COHABs entre 1979 e 1982 foi de responsabilidade do Promorar.

Outro ponto importante diz respeito ao modelo institucional adotado, que envolvia uma adesão dos governos estaduais e eventualmente municipais, mas, excepcionalmente, admitia a possibilidade de que o próprio BNH atuasse como agente de primeira linha, com responsabilidade direta pela gestão de projetos, como ocorreu no caso da urbanização da Favela da Maré, no Rio de Janeiro. Com base nas análises dos projetos desenvolvidos pelo Promorar no Nordeste, Moura et al. (1990) mostram que existiram vários modelos de gestão, com a criação ou não de escritórios técnicos locais, mas sempre contando muito fortemente com a participação e a liderança dos entes estaduais. Isso significa que, diferentemente das formas tradicionais de gestão, nesse caso, o BNH admitiu uma certa flexibilidade nos arranjos institucionais, deixando uma boa margem de autonomia aos entes subnacionais.

No que diz respeito à distribuição dessas ações no território, não foi possível acessar uma sistematização geral dos dados, mas pode-se considerar, com base na literatura existente, que houve uma tendência a uma forte concentração no Norte e Nordeste. Para Heck (1984), o Promorar, “ao mesmo tempo em que participa da implantação de grandes projetos (favelas da Maré, baixadas de Belém, Alagados e Baía de São Marcos) iniciou uma estratégia de pequenos projetos, disseminados por todo o país” (HECK, 1984, p. 49). Destaca-se também que o projeto da urbanização da Favela da Maré, no Rio de Janeiro, foi extremamente ambicioso e concentrou um volume expressivo de recursos.

É importante ressaltar ainda que a crise econômica que atinge o Sistema Financeiro de Habitação, a partir de 1983, alterou de forma importante o padrão de financiamento da política habitacional no Brasil. A crise afetou tanto o FGTS quanto, de forma ainda mais importante, a possibilidade de utilização de recursos do OGU. Assim sendo, abriu-se uma janela para que as organizações multilaterais atuassem como financiadoras e, eventualmente, como influenciadoras de projetos. É o caso do Banco Mundial, do BID e, mais tarde, de outras organizações, como a União Europeia, que passaram a atuar de forma mais relevante no fomento às intervenções de urbanização de favelas.

Essas organizações, em linhas gerais, orientaram-se pelas agendas definidas em 1976 na I Conferência do Habitat, que se pautavam pela ênfase nos programas alternativos, como urbanização de favelas e autoconstrução. O Banco Mundial passou a apoiar algumas administrações locais (estaduais e/

ou municipais) ainda na década de 1980<sup>3</sup> e, mais adiante, desenvolveu um programa voltado para o saneamento de áreas de favelas, com base na utilização de sistemas alternativos de baixo custo<sup>4</sup>. O BID, na década de 1990, apoiou o programa de urbanização de favelas do Rio de Janeiro e renovou o seu apoio seguidamente, propondo, no final dos anos 1990, um programa em parceria com o governo federal, visando apoiar o desenvolvimento de projetos de urbanização em várias cidades do país.

Os resultados positivos das intervenções no Rio de Janeiro levaram o BID a buscar ampliar essa experiência no território, por meio de uma atuação conjunta com o Governo Federal. O Programa Habitar-Brasil – BID visava à promoção de intervenções em assentamentos precários, contando com um componente de Desenvolvimento Institucional (DI), que era considerado como condição para que a administração local pudesse acessar os recursos de investimento para a urbanização dos assentamentos precários. O programa apoiou 119 projetos em 25 estados e 84 municípios.

O programa exigia dos municípios a formação de uma Unidade Executora Local, que seria a responsável pelo desenvolvimento das ações de DI, cujo elemento central seria a realização de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas). O Pemas tinha como escopo a caracterização dos assentamentos precários no território do município e uma hierarquização de prioridades, de modo a justificar a intervenção que seria realizada na etapa seguinte. O programa apoiava também a aquisição de equipamentos, a realização de cartografias, entre outros. Além da ênfase no DI, o HBB-BID exigia o acompanhamento das intervenções pelo trabalho técnico social (TTS). Claramente, o HBB-BID teve uma importância inegável na capacitação das administrações locais, tendo desenvolvido ainda um modelo de intervenção que depois veio a orientar as normativas adotadas pelo PAC.

3. Em Recife, no início da década de 1980, o Projeto Recife, promovido pelo Governo Estadual de Pernambuco e pela Prefeitura Municipal de Recife, contou com recursos do Banco Mundial para viabilizar ações de reassentamento e remanejamento de famílias que ocupavam as margens do Rio Capibaribe, assim como promover a urbanização de assentamentos precários na região. O Banco Mundial atuou, ainda na década de 1990, apoiando importantes projetos, como o do Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, em São Paulo, e o de urbanização da região de Alagados, em Salvador.
4. O Banco Mundial atuou apoiando projetos de saneamento de comunidades de baixa renda, com a utilização de tecnologias alternativas, por meio do Programa Prosanear, que contou com um investimento de US\$ 100 milhões e abrangência em 15 cidades.



A partir das gestões de Itamar Franco (1991-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) na Presidência da República, começaram a ser desenhados programas federais de apoio às políticas habitacionais dos governos locais, embora com grande limitação de recursos, situação que se agravou com as crises econômicas do final da década de 1990. O Programa Habitar Brasil contava com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), enquanto o Pró-Moradia, criado em 1995, utilizava recursos do FGTS. O Pró-Moradia foi um programa que teve um impacto importante, permitindo ações de urbanização de favelas e de produção de unidades novas. Foi particularmente relevante para os municípios com mais recursos próprios e capacidade de endividamento. Os principais problemas na implementação desses programas foram a falta de capacidade institucional dos municípios para a elaboração de projetos e gestão de obras e o limite colocado para o endividamento público a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000). Em 1999, com a crise econômica internacional e sua repercussão sobre as finanças públicas, os programas federais acabaram sofrendo enormes limitações, reduzindo-se aos empréstimos com recursos do FGTS aos Estados e Municípios.

## **Análise comparada das trajetórias municipais**

Conforme já apresentado, no período de luta pela redemocratização do país, formou-se um pensamento crítico sobre a questão urbana no Brasil que contribuiu para uma nova formulação teórica a respeito das cidades na periferia do capitalismo e que teve como foco a moradia precária ou a “reprodução urbana da força de trabalho” (MARICATO, 2012). Esse conhecimento repercutiu nas práticas dos movimentos sociais urbanos e na revisão crítica das políticas públicas, que na década de 1980 começaram a ser reinventadas por governos municipais progressistas, democraticamente eleitos, comprometidos com a redução das desigualdades.

Nesse contexto, tomando como referência os casos estudados, entre o final da década de 1970 e o final da década seguinte observou-se uma inflexão nas trajetórias das políticas de intervenção em favelas em Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba, Santo André e Campina Grande, que da remoção passaram a visualizar a urbanização dos assentamentos (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021; NUNES DA SILVA et

al., 2021a; DENALDI et al., 2021; MORAES et al., 2021). Também foram identificadas mudanças na política de intervenção em favelas em Fortaleza, embora, conforme observa Pequeno et al. (2021), elas não tenham sido qualitativamente tão importantes como nos municípios antes destacados.

Nesse período, a urbanização de favelas é incorporada na agenda da política de habitação desses municípios, em alguns casos, tornando-se o objetivo central da política, mas não se desenvolvendo de forma contínua e permanente, e, em outros, lançando as bases para a estruturação de uma política que se aperfeiçoou e consolidou nas décadas seguintes.

Esta constatação, de que há uma mudança de paradigma na atuação do Estado em relação às favelas nesse período, está consolidada na literatura que trata da história da política de urbanização de favelas no Brasil (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007; MARICATO, 2012; CARDOSO; DENALDI, 2018) e não é, portanto, uma contribuição da presente pesquisa. No entanto, a diversidade dos casos analisados permitiu reconhecer que a emergência desse outro paradigma não esteve restrita a municípios reconhecidos, anos mais tarde, pelo desenvolvimento de experiências emblemáticas, apresentando-se também nos que não desenvolveram políticas estruturadas nas décadas seguintes, reforçando a importância daquele momento histórico para a construção da política de urbanização de favelas no país.

Na década de 1980, no Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte, a instauração da política de urbanização de favelas teve forte protagonismo dos governos estaduais (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021). Em Curitiba, Campina Grande e Santo André tornou-se prioridade na agenda das políticas dos governos progressistas que assumiram a administração municipal ao longo da década de 1980 (NUNES DA SILVA et al., 2021a; MORAES et al., 2021; DENALDI et al., 2021).

Embora marcadas por processos comuns, cumpre destacar que a trajetória das políticas de urbanização de favelas nesse período, nesses municípios, foi também caracterizada por elementos singulares. No Recife, pela criação, regulamentação e aplicação de instrumentos jurídico-urbanísticos e de gestão democrática: Áreas Especiais (AE), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS) (ROCHA et al., 2021). Em Belo Horizonte, pela criação de uma estrutura institucional voltada à execução do primeiro programa municipal de regularização fundiária (Profavela), que

na década de 1990 deu origem à política de urbanização de vilas e favelas do município (SORAGGI et al., 2021). No Rio de Janeiro, pelo início de um ciclo de intervenções com o objetivo de urbanizar os assentamentos, no qual foram lançadas as bases e acumulados os insumos para a formulação de políticas para atuação nas favelas cariocas nas décadas seguintes (CARDOSO, et al., 2021). Em Curitiba, a favela passa a ocupar o lugar principal na política de habitação, com ações de regularização fundiária e avanços institucionais e normativos que visavam estruturar a política de urbanização de favelas (NUNES DA SILVA et al., 2021a). Em Santo André, na gestão que inicia em 1989, a urbanização de favelas torna-se prioridade, com a criação de condições institucionais, em especial a disponibilização de recursos municipais para financiamento das intervenções; a instituição de programas para o enfrentamento das diferentes realidades socioterritoriais encontradas nas favelas; a aprovação de instrumentos para urbanização e regularização fundiária; e, a instituição de espaços e canais de participação popular (DENALDI et al., 2021).

Em Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André, as políticas de urbanização de favelas evoluem e se consolidam nas décadas seguintes (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021; DENALDI et al., 2021). Em Curitiba, por outro lado, a partir de 1989, a execução desse novo paradigma sofre uma interrupção definitiva, com o retorno ao poder da coalizão política que havia administrado o município durante a ditadura militar, e que permanece na gestão local nas décadas seguintes (NUNES DA SILVA et al., 2021a; 2021b).

Em Fortaleza, Pequeno et al. (2021) identificam no início da década de 1980 a concepção do primeiro programa para urbanização das favelas (Proafa). Os autores destacam, no entanto, que durante sua execução esse propósito não foi priorizado, observando-se a manutenção das ações de remoção e reassentamento das famílias em áreas de periferias, que caracterizavam a atuação do Estado nessa questão desde as décadas anteriores.

Em Campina Grande, em 1981 são reconhecidas as primeiras intervenções em favelas, com recursos do programa federal Promorar, com o objetivo de manter os moradores nos assentamentos de origem (MORAES et al., 2021). Ao longo da mesma década, conforme os autores, observou-se a ampliação das ações de urbanização de favelas, principalmente vinculadas à execução de infraestruturas de saneamento. O Promorar também foi importante na fase de instauração da política de urbanização de favelas no Recife (ROCHA et al.,

2021) e no Rio de Janeiro (CARDOSO et al., 2021), bem como no financiamento das ações previstas no Proafa em Fortaleza (PEQUENO et al., 2021).

Em Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André, que conforme já afirmado têm em comum políticas mais estruturadas e trajetórias mais permanentes em urbanização de favelas, nas décadas seguintes foram promovidas evoluções significativas na institucionalização da política, no aperfeiçoamento dos programas, metodologias e projetos de intervenção, bem como na articulação da política habitacional com a política urbana. Santo André é um caso emblemático, reunindo desde 1989 esse conjunto de aspectos (DENALDI et al., 2021).

Santo André foi administrado pelo PT entre 1997 e 2008, com gestões que se caracterizaram pela integração das políticas setoriais, a instituição de instrumentos de planejamento orçamentário participativo, a execução de programas e o aprimoramento da metodologia de urbanização integral de favelas (DENALDI et al., 2021).

Em Belo Horizonte, de 1993 a 2009, o município foi administrado por partidos de esquerda (PT e PSB), em cujas gestões foram definidos os princípios e as diretrizes da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH), com importantes avanços institucionais, materializados na instituição do Sistema Municipal de Habitação (SMH) entre 1993 e 1994, na consolidação da PMH-BH entre 1997 e 2008 e na ampliação das ações em urbanização de favelas, principalmente a partir do PAC-UAP, em 2007 (SORAGGI et al., 2021).

Soraggi et al. (2021) e Denaldi et al. (2021) observam que, até o final da década de 1990, a execução dos programas e projetos de urbanização de favelas em Santo André e Belo Horizonte foi viabilizada com recursos municipais. Em Belo Horizonte, na década de 1980, essas ações também se realizaram pela alocação de recursos estaduais. Embora os autores reconheçam que esses recursos tenham sido insuficientes para executar a totalidade das ações de urbanização de favelas previstas, consideram que eles foram fundamentais para o desenvolvimento da política municipal (SORAGGI et al., 2021; DENALDI et al., 2021).

No Recife, a condução da gestão municipal na década de 1990 foi caracterizada pela alternância de partidos políticos de centro (PMDB) e de direita (PFL), mas esse processo não impediu a demarcação de novas Zonas Especiais

de Interesse Social (ZEIS) e a criação e a evolução do PREZEIS (ROCHA et al., 2021). Os autores destacam também, que, a partir de 2001, a promoção de uma reforma administrativa e a instituição do Orçamento Participativo, implementadas durante os governos do PT, fragilizaram o funcionamento do PREZEIS e a estrutura de planejamento microlocal, como as ZEIS e a urbanização de favelas. Concomitante a esse processo, o período foi caracterizado pela progressiva ampliação dos recursos federais e internacionais para obras de urbanização de favelas, com destaque para o HBB e o BIRD, e posteriormente o PAC-UAP (ROCHA et al., 2021).

No Rio de Janeiro, conforme Cardoso et al. (2021), entre 1993 e 2008 a urbanização de favelas consolidou-se na agenda da política habitacional do município, com a aprovação do Plano Diretor de 1992; a instituição das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); a institucionalização da política de habitação, por meio da estruturação administrativa e de instrumentos de planejamento e gestão; e, a implementação do Programa Favela Bairro, em 1994. Nesse momento cresce o número de assentamentos que receberam ações de urbanização, viabilizadas, principalmente, pela execução de programas financiados com recursos internacionais, especialmente do BID.

Cabe ressaltar a presença das organizações multilaterais nas trajetórias aqui analisadas. Considerando que, até a criação do PAC, havia escassez de recursos localmente para o fomento das intervenções, é possível supor que o financiamento via BID ou BIRD veio a significar a possibilidade de ampliação da escala de intervenção para aqueles municípios que já tinham uma experiência consolidada. No caso do Recife, isso se deu pela atuação em um território mais amplo (uma bacia hidrográfica) e, no Rio de Janeiro, pela expansão do número de assentamentos beneficiados e pela manutenção do programa na agenda política local.

Além de fortalecer a execução da política em municípios com trajetórias já consolidadas, o aporte de recursos externos – federais e internacionais – nas décadas de 1990 e 2000 contribuiu para retomar ou inserir a urbanização de favelas na agenda das políticas de alguns municípios, como observado em Campina Grande, Curitiba, Fortaleza e Pelotas.

Em Campina Grande, Moraes et al. (2021) reconhecem a importância dos recursos federais para a presença da urbanização de favelas na agenda da política municipal. Na década de 1990, os autores destacam os recursos do

Orçamento Geral da União aplicados em obras de saneamento. No início da década de 2000, ressaltam a relevância do programa HBB no desenvolvimento institucional e na promoção de avanços na estruturação da política municipal de habitação, e a partir de 2007 a execução de projetos de urbanização integral em favelas com o PAC-UAP (MORAES et al., 2021).

Em Curitiba, no final da década de 1990, após o desmonte da política de urbanização de favelas praticada entre 1983 e 1988, a favela volta a figurar na agenda das políticas municipais, vista como uma oportunidade para captação de recursos internacionais. Intervenções de urbanização pontual em favelas, viabilizadas com tais recursos, estiveram articuladas a grandes projetos urbanísticos, principalmente voltados à implementação de infraestruturas viárias e de saneamento. A partir da década de 2000, o planejamento e a execução de projetos de urbanização de favelas decorreram da execução dos programas federais HBB e PAC-UAP. Nunes da Silva et al. (2021a) observam que, embora os recursos captados por meio desses programas tenham contribuído para a experimentação de novos modelos de intervenção e avanços institucionais, principalmente com o HBB, essas ações não estiveram articuladas, nem produziram a estruturação da política municipal de urbanização de favelas. Pelo contrário, conforme destacam as autoras, esses recursos foram utilizados seguindo o modelo que tem conduzido a trajetória da política de intervenção em favelas no município, caracterizado pela priorização de remoções com realocação de famílias em novas unidades habitacionais ou lotes urbanizados produzidos em áreas de periferia, contrário aos objetivos preconizados por esses programas federais (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018; NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Em Fortaleza, assim como Curitiba, também foram identificadas contradições na execução de programas financiados com recursos de programas federais. De acordo com Pequeno et al. (2021), na década de 1990 a política de urbanização de favelas esteve atrelada à atuação do governo do estado do Ceará, conduzido por um grupo político filiado ao modelo neoliberal de gestão, que promoveu uma série de intervenções na cidade, financiadas com esses recursos, para fomentar o turismo. Esse processo ocorreu ao mesmo tempo em que são reconhecidos avanços institucionais em âmbito municipal em relação à estruturação da política de urbanização de favelas, que ocorrem durante o primeiro governo do PT na prefeitura, fomentados, principalmente, por meio da execução do HBB-BID (PEQUENO et al., 2021).

Pequeno et al. (2021) afirmam, no entanto, que, somente a partir de 2005, o governo de Fortaleza passou, de fato, a implementar uma política municipal de habitação. Com a eleição de Luizianne Lins, do PT, a questão da moradia passou a ser tratada como prioridade, com avanços institucionais, normativos e na concepção e execução de projetos de urbanização de favelas. Embora reconheçam tais avanços, os autores também identificam retrocessos nesse período, como o progressivo distanciamento por parte dos órgãos executores da política dos movimentos sociais e a retomada de remoções em favelas situadas em áreas valorizadas, com o reassentamento das famílias em periferias. Destacam ainda que muitas dessas intervenções vincularam-se à execução de grandes projetos urbanos, financiados pelo PAC-UAP, com o objetivo de preparar a cidade para receber a Copa do Mundo de 2014 (PEQUENO et al., 2021).

No Rio de Janeiro, na década de 2000, de acordo com Cardoso et al. (2021), a trajetória da política municipal de habitação foi muito impactada pelos ciclos políticos que administraram o município e o estado, que interferiram na relação com o governo federal. A escolha da cidade para receber a Olimpíada em 2016 também foi um aspecto que interferiu na execução dessa política. Ao mesmo tempo, nesse período, o município teve acesso a um volume importante de recursos do PAC-UAP, que possibilitou a realização de intervenções maiores e mais complexas nas favelas, comparadas às executadas nas décadas antecedentes (CARDOSO et al., 2021).

Cardoso et al. (2021) observam ainda que, até 2001, a política municipal de habitação esteve menos sujeita aos interesses político-partidários, mas a partir de então os processos decisórios e o atendimento dos programas executados passaram a ser muito influenciados por vereadores e lideranças políticas locais. De acordo com os autores, entre o final da década de 2000 e o início da seguinte, que coincide com a execução do PAC-UAP, a política municipal de habitação sofreu um enfraquecimento institucional, perdeu importância política, e os programas em execução deixaram de ser priorizados.

Em Pelotas, conforme Medvedovski et al. (2021), a execução do PAC-UAP promoveu a primeira experiência de planejamento e execução de projetos voltados à urbanização integral das favelas. Para os autores, a possibilidade de captação desses recursos foi considerada pelo poder público municipal uma oportunidade para a execução de melhorias habitacionais em assentamentos que haviam recebido investimentos em pavimentação com recursos do Banco

Mundial. De acordo com eles, a execução do PAC-UAP promoveu mudanças importantes na trajetória da política municipal de habitação, que até então pautara-se pela provisão de habitação e lotes urbanizados (MEDVEDOVSKI, et al., 2021).

Tomando como referência as experiências estudadas, é válido afirmar que a maior disponibilidade de recursos externos, federais e internacionais, nem sempre promoveu avanços na construção das políticas municipais de urbanização de favelas, explicitando as contradições presentes nas relações entre as escalas de gestão dessa política. Conforme observado nos casos analisados, os recursos externos têm sido importantes para a execução de programas e projetos de urbanização de favelas, independente do alinhamento político e das prioridades das gestões locais, mas sua aplicação pode estar articulada a objetivos bastantes distintos, nem sempre convergentes com o reconhecimento dos direitos e à extensão da moradia digna a seus moradores.

Observou-se em alguns casos e contextos que esses recursos viabilizaram a execução de intervenções urbanísticas nem sempre alinhadas a políticas redistributivas. Conforme identificado em Curitiba (NUNES DA SILVA et al., 2021a), Fortaleza (PEQUENO et al., 2021) e Rio de Janeiro (CARDOSO et al., 2021), intervenções de urbanização de favelas, financiadas com recursos externos, também integraram políticas de modernização conservadora, filia-das ao modelo neoliberal de planejamento urbano.

Por outro lado, em municípios com trajetórias mais permanentes e estruturadas e marcadas por administrações mais comprometidas com o ideário da reforma urbana, como Recife, Belo Horizonte e Santo André, os recursos externos foram importantes para fazer avançar a política de urbanização de favelas. Observou-se, ainda, que os municípios com políticas mais consistentes conseguiram captar um maior volume de recursos junto ao PAC-UAP (CARDOSO; DENALDI, 2018), viabilizando a continuidade de projetos em curso, inclusive, em conjunturas políticas menos favoráveis em função da perda de prioridade da urbanização de favelas na agenda das políticas públicas locais.

Ao mesmo tempo, conforme constata Denaldi et al. (2021) no caso de Santo André, a burocratização derivada do desenho do PAC-UAP também produziu efeitos deletérios na política de urbanização de favelas, tais como a retirada de técnicos de campo para atender exigências burocráticas, implicando a perda



de institucionalidades. Além disso, paradoxalmente, observam que os períodos em que são identificadas as maiores inovações e a priorização da urbanização de favelas na trajetória da política local não coincidiram com os momentos de maior disponibilidade de recursos externos (DENALDI et al., 2021).

Os resultados das relações entre diferentes escalas de gestão da política de urbanização de favelas se tornam mais diversos quando se constata que, em municípios que não desenvolveram políticas efetivas e estruturadas, os projetos de urbanização de favelas, quando realizados, tiveram importante dependência dos recursos externos, como observado em Fortaleza (PEQUENO et al., 2021), Campina Grande (MORAES, et al., 2021), Curitiba (NUNES DA SILVA et al., 2021a) e Pelotas (MEDVEDOVSKI et al., 2021).

Ou seja, confirma-se a constatação de Cardoso e Denaldi (2018), ao analisarem a execução do PAC-UAP, de que os resultados do programa tiveram forte dependência das trajetórias locais, à qual se soma, por meio da presente pesquisa, a necessidade de considerar a diversidade dessas trajetórias na concepção de futuras políticas em âmbito nacional. Além disso, cumpre problematizar de maneira mais aprofundada a relação entre a disponibilidade de recursos externos e a possibilidade de estruturação de políticas municipais de urbanização de favelas. Essa constatação também lança luz para a relevância da esfera municipal na construção de políticas urbanas e habitacionais comprometidas com o combate às desigualdades territoriais e a justiça socioespacial, sendo estes importantes desafios para a concepção, o planejamento e a execução de políticas futuras com tais objetivos em outras escalas de gestão, principalmente na federal.

## **PRÁTICAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS EM PERSPECTIVA COMPARADA: inovações, desafios e contradições**

Conforme anteriormente apresentado, a partir da redemocratização, administrações municipais progressistas passaram a desenvolver políticas urbanas e habitacionais norteadas pelos novos princípios constitucionais, dentre eles, a promoção do acesso à moradia digna e à cidade urbanizada pelos grupos sociais historicamente excluídos desse direito no Brasil. A materialização desses princípios, conforme Fernandes (2010), traduziu-se na aprovação e aplicação

de normas para o controle do uso da terra; na institucionalização de instâncias de participação popular para a execução do planejamento e da gestão da política urbana; no desenvolvimento e aperfeiçoamento de programas e projetos de urbanização de favelas, dentre outros. Várias dessas experiências ganharam “amplo reconhecimento internacional, por suas estratégias de gestão urbana e compromisso com a agenda da reforma urbana” (FERNANDES, 2010, p. 60), como as desenvolvidas em Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André, aqui estudadas.

Nasce nesse contexto uma “nova escola de urbanismo” no Brasil, a partir da qual “a representação hegemônica da cidade das elites e da legislação urbana formalista [...] foi abalada”, e a consciência da (in)justiça espacial ampliada (MARICATO, 2012, p. 106). Para a autora, a evolução da política de intervenção em favelas constitui um dos melhores exemplos desse novo paradigma, pois de “caso de polícia” esses assentamentos tornaram-se objeto de políticas sociais e urbanas e mudaram radicalmente as práticas de intervenção, que da remoção violenta passaram a promover sua integração à cidade urbanizada.

Embora o desenho dos programas e das políticas de urbanização de favelas não tenha sido objeto de estudo, é possível tecer algumas considerações sobre o tema, tomando como referência o conjunto de municípios pioneiros que desenvolveram experiências emblemáticas – Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e Santo André –, para em seguida refletir a respeito do praticado nos demais municípios estudados.

Dentre as experiências emblemáticas, observou-se que, com exceção de Santo André, à época em que os primeiros programas municipais de urbanização de favela foram estruturados, as obras executadas foram do tipo “intervenção pontuais”, realizadas de forma pulverizada, buscando-se alcançar o maior número possível de assentamentos com limitados recursos municipais ou estaduais. Priorizou-se, de forma geral, a execução de obras de saneamento e de melhoria das condições de infraestrutura dos assentamentos.

No Rio de Janeiro, na década de 1980, o Projeto Mutirão realizou obras pontuais de melhoria em 126 favelas, principalmente em termos de saneamento e acessibilidade (CARDOSO et al., 2018). Em Belo Horizonte, o Programa Municipal de Regularização de Favelas, o Profavela, criado em 1983, visando à consolidação de áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda, deu ênfase à regularização de favelas assentadas sobre áreas

públicas municipais e promoveu a execução de obras pontuais (SORAGGI et al., 2021). No Recife, grande parcela dos recursos aprovados no âmbito do Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) foi predominantemente canalizada para execução de obras pontuais em diversas ZEIS.

As intervenções de tipo “urbanização completa” ocorreram com maior frequência quando havia recursos de outras esferas (estaduais ou federais) ou financiamentos internacionais envolvidos.

No final da década de 1970, o lançamento do Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) pelo Governo Federal financiou ações de urbanização e regularização fundiária em favelas em municípios que começaram a construir uma política de urbanização de favelas, como foi o caso do Rio de Janeiro e do Recife. No Rio de Janeiro, o Promorar, com o apoio da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ), implementou uma grande intervenção no complexo de favelas da Maré, com a construção de conjuntos habitacionais nas áreas do entorno, visando ao reassentamento de famílias que residiam em palafitas, predominantes no local (CARDOSO et al., 2021).

Já no Recife, o Promorar viabilizou intervenções de urbanização em diversos assentamentos precários, tanto em parceria com a gestão municipal, por meio da Empresa de Urbanização do Recife (URBE-Recife), nas favelas Brasília Teimosa, Coque e Coelho, como em parceria com o governo estadual, por meio da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), nas favelas Mustardinha, Mangueira, Santo Amaro, Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro, Sancho Totó e Chié (ROCHA et al., 2021). Para Moraes et al. (2018, p. 168), as oportunidades para intervenções mais amplas nos assentamentos precários no Recife, nas últimas décadas, “estiveram relacionadas à combinação de financiamentos de agências multilaterais com recursos das diversas esferas federativas”. Os autores destacam os projetos e intervenções realizadas no âmbito dos seguintes programas, a partir dos anos 1990: Habitar Brasil-BID, programa federal com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole-RMR), financiado pelo Banco Mundial e contratado pelo Governo de Pernambuco para atuação na bacia do Rio Beberibe, e Programa Capibaribe Melhor, programa

municipal financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

Diferentemente das experiências do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife, em Santo André, no momento da estruturação da política municipal de urbanização de favelas, durante a primeira gestão do prefeito Celso Daniel (1989-1992), foram instituídos dois programas: o Programa de Urbanização Integral (URB), voltado à urbanização completa dos assentamentos precários, e o Programa de Pré-Urbanização (Pré-URB)<sup>5</sup>, que contemplava a execução de melhorias e intervenções pontuais nas favelas não atendidas pelo URB. Para garantir investimentos adicionais aos recursos disponibilizados pela administração pública direta, insuficientes face à dimensão do problema no município, Santo André contou com o envolvimento e a participação da companhia municipal de saneamento ambiental, o SEMASA, que passou a financiar a execução de obras de saneamento, além de serviços de terraplanagem e abertura de vias. O município adotou o conceito de urbanização integrada<sup>6</sup> e buscou realizar urbanizações completas e com diversos componentes. No período, o URB atendeu 11 favelas, e o Pré-URB executou ações em cerca de 45 favelas (DENALDI et al., 2021).

Após o período inicial de intervenções, os programas de urbanização de favelas nos municípios reconhecidos por experiências emblemáticas foram aprimorados.

A partir da década de 1990, a prefeitura do Rio de Janeiro organizou um aparato institucional para dar suporte a novas ações de urbanização, com destaque para a criação da Secretaria Municipal de Habitação, que contava com técnicos que haviam participado do Projeto Mutirão, e instituiu uma política habitacional ampla, voltada para a urbanização das favelas e para a regularização dos loteamentos irregulares, entre outras ações, na direção das diretrizes do Plano Diretor recém-aprovado (CARDOSO et al., 2018). Nesse contexto,

5. O Pré-URB adotou medidas para baratear as intervenções, como a prática de mutirão para execução de obras pontuais e a estratégia de utilizar os recursos e contratos existentes em diferentes órgãos da prefeitura para a execução das ações (DENALDI et al., 2021, p. 36).
6. Urbanização Integral é um conceito em evolução. Com base nas experiências municipais emblemáticas e de documentos produzidos pelo governo federal, podemos apontar que a lógica da “Urbanização Integrada” dos assentamentos precários incorpora a dimensão social, urbano-ambiental e fundiária do problema. O tratamento da dimensão urbano-ambiental envolve componentes, tais como: provisão de infraestrutura completa, melhoria do sistema viário, construção de equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, recuperação ambiental, eliminação de situações de risco (DENALDI, 2009, p. 120; BRASIL, 2010, p. 37).

surgiu o Programa Favela Bairro, durante a gestão do prefeito César Maia (1993-1997), que difundiu a concepção de integração da favela à cidade e incorporou novos componentes em seu escopo, para além do saneamento, como a execução de obras de acessibilidade. No âmbito do Favela Bairro, a construção de equipamentos públicos foi valorizada e as urbanizações passaram a contemplar a execução de equipamentos sociais, creches, espaços de lazer e esporte. No período, o município também implantou Postos de Orientação Urbanística e Social (Pousos) nas áreas urbanizadas. Os Pousos foram concebidos inicialmente para viabilizar a presença de corpo técnico nos assentamentos, visando garantir a preservação dos espaços públicos, controlar a expansão das edificações, tanto horizontal como verticalmente, além de evitar as construções em áreas de risco (CARDOSO et al., 2021).

Em Belo Horizonte, instituiu-se o Plano Global Específico (PGE), instrumento de planejamento territorial das intervenções que busca tratar de forma integrada os aspectos físico-ambiental, jurídico-legal, socioeconômico e organizativo dos assentamentos. A elaboração do PGE engloba o desenvolvimento de anteprojeto urbanístico e a hierarquização das intervenções, considerando a execução das obras em etapas. Em 2004, o município lançou o Programa Vila Viva – Intervenção Estrutural em Assentamentos Precários. De acordo com Aragão e Santos (2018), o programa manteve a metodologia do arranjo PGE-OP, mas ampliou o escopo das intervenções, por meio de recursos captados junto ao BNDES e ao Governo Federal, o que possibilitou a promoção de intervenções mais amplas e estruturadas nas comunidades.

No município de Santo André, a partir do final da década de 1990, o Programa de Urbanização Integral se vinculou ao premiado Programa Santo André Mais Igual (SAMI), que articulou diversos programas sociais setoriais voltados à inclusão social. A metodologia de Urbanização Integral de Favelas, inspirada nas primeiras intervenções municipais, sofreu aprimoramentos relacionados principalmente à diversificação dos componentes do programa e à utilização do método Diagnóstico Rápido Participativo (DRUP) para produção de diagnósticos. O programa de urbanização teve seu escopo ampliado, buscando integrar a favela à cidade por meio de implantação de infraestrutura, construção de equipamentos comunitários, execução de obras de consolidação geotécnica, produção de novas moradias e de melhorias habitacionais, além da

regularização fundiária e trabalho social (DENALDI, 2003)<sup>7</sup>. O período foi marcado também por forte ação intersectorial: a execução da política habitacional orientou-se pelo princípio da ação matricial e visou integrar o trabalho técnico dos vários setores da administração envolvidos com os projetos de urbanização, objetivando maior eficiência, agilidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais alocados (DENALDI et al., 2021).

Em todos os casos, e mesmo adotando desenhos de programa diferenciados, é possível constatar que os processos de urbanização são longos, muitas vezes ocorrem por meio de “camadas de urbanização”, isto é, pela somatória de intervenções realizadas em diferentes períodos, e contam com investimentos insuficientes para garantir a conclusão da urbanização integrada dos assentamentos ou resolver todos os problemas existentes nas favelas.

Cardoso e Denaldi (2018) apontam que, em diversos municípios brasileiros, a maioria dos recursos do PAC-UAP foi canalizada para intervenções de complementação de urbanização. No Recife, cerca de 80% dos recursos foram aplicados em favelas que já haviam recebido intervenções em períodos anteriores, em São Paulo, 83%, e, em Belo Horizonte, 70%. Na região do Grande ABC e no município do Rio de Janeiro também são expressivos os valores para esse tipo de intervenção (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Dentre as quatro experiências emblemáticas, Santo André foi o único município que incorporou o tratamento do que Denaldi e Santos (2021) denominaram de “porta para dentro”<sup>8</sup>, implementando ações voltadas ao enfrentamento da precariedade habitacional nas urbanizações. Desde as primeiras intervenções, os projetos de parcelamento do solo previram a adoção de um lote mínimo, isto é, de uma fração mínima de terra por unidade habitacional, objetivando adequar a densidade nos assentamentos. Também foram financiadas melhorias habitacionais e realizadas ações de assessoria técnica voltadas à elaboração de projetos e ao acompanhamento das obras de reforma e de autoconstrução das moradias nas favelas urbanizadas ou em urbanização.

---

7. O DRUP permitiu ampliar a participação da população na produção de diagnósticos e configurou-se como um processo de interação entre a população e os técnicos planejadores, além de subsidiar a elaboração dos projetos de intervenção (DENALDI et al., 2021).

8. Dimensão relacionada à precariedade da moradia, isto é, uma referência às características do domicílio. A definição de precariedade habitacional abrange as seguintes variáveis: salubridade, adensamento e segurança física e estrutural das moradias (DENALDI; SANTOS, 2021).

Registra-se que, na análise do desenho dos programas e políticas de urbanização de favelas, outros dois aspectos merecem destaque: as “trocas” entre municípios e a contribuição das experiências para a construção de um saber técnico, com potencial para subsidiar tanto o aprimoramento das intervenções como o desenho de novos programas.

As AEIS instituídas no Recife em 1980, gravadas como ZEIS na Lei de Uso do Solo de 1983, tornaram-se referência para iniciativas voltadas à consolidação de assentamentos precários no Brasil (ROCHA et al., 2021) e acabaram inspirando o município de Santo André, que “importou” e incorporou o instrumento de zoneamento especial na legislação local, em 1991.

Para Denaldi et al. (2021), a circulação de ideias entre os municípios pode ter se dado em decorrência da circulação de pessoas. Em Belo Horizonte, entre 1993 e 1996, a equipe técnica responsável pelas ações de urbanização no município contou com a consultoria de vários técnicos de outras localidades, dentre os quais, integrantes da equipe de Santo André, que acabaram influenciando a estruturação da política local, por meio da abordagem integrada e do planejamento prévio das ações (ARAGÃO; SANTOS, 2018; SORAGGI et al., 2021).

Na década de 2000, Rio de Janeiro e Santo André receberam recursos internacionais para ações de urbanização por meio de parceria estabelecida com a União Europeia, no âmbito do Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo (APD). A participação no programa APD contribuiu para uma aproximação entre os dois municípios, que buscaram conhecer as experiências desenvolvidas pelo Favela Bairro e pelo SAMI, por meio da realização de seminários e de visitas técnicas nas áreas em processo de urbanização.

Há indícios de que essas experiências emblemáticas, no período inicial, contribuíram para a construção de um saber técnico sobre a intervenção em assentamentos precários e de que, mais tarde, foram tomadas como referência para a estruturação de programas federais de urbanização de favelas. Para Denaldi (2003), o saber técnico acumulado constituiu-se em elemento fundamental para o aprimoramento da prática de urbanização de favelas e gerou conhecimento para subsidiar o desenho de programas federais.

No caso dos demais municípios estudados, e diferentemente do que ocorreu com as experiências emblemáticas, a intervenção do tipo urbanização integral

não foi executada de forma constante ou não foi predominante. Conforme apresentado no tópico anterior, Curitiba, Campina Grande, Fortaleza e Pelotas não desenvolveram políticas de urbanização de favelas contínuas e estruturadas e, quando o fizeram, tiveram forte dependência de programas federais e/ou de organismos multilaterais.

Em Curitiba, as intervenções municipais em favelas, até o final da década de 1990, podem ser resumidas, de acordo com Nunes da Silva et al. (2021a), (i) nas políticas de erradicação executadas pelos governos da Arena, entre os anos de 1960 e 1970, com o reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais produzidos pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) com recursos do BNH; e, (ii) nas ações de urbanização e regularização executadas na década de 1980, nos governos do PMDB, por meio de um programa pioneiro que ganhou maior alcance na gestão do prefeito Roberto Requião (1986-1988), mas que foi abandonado gradativamente pelo município nas gestões seguintes, com a retomada da provisão habitacional como ação prioritária, conforme anteriormente mencionado.

A partir dos anos 2000, as ações voltadas à urbanização de favelas ganharam maior escala e se diversificaram. No âmbito do programa Habitar Brasil BID (HBB), foram atendidas pouco mais de três mil famílias, por meio da implantação de projetos de urbanização integral nas favelas Xapinhal e Terra Santa. No mesmo período, também foram viabilizadas intervenções nas favelas Vila Pantanal e Vila Bela Vista do Passaúna, localizadas em áreas de preservação ambiental (APAs), apoiadas pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), e que objetivaram, entre outras finalidades, a recuperação ambiental das APAs, resultando em um número expressivo de remoções. Entre 2006 e 2007, Curitiba elaborou o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (PMRF-APP), que teve como objeto de intervenção os domicílios situados em favelas sobre APPs. De acordo com Nunes da Silva et al. (2021), as intervenções parciais nos assentamentos previstas no plano, que objetivavam liberar as APPs ocupadas, subsidiaram a execução dos projetos para captação dos recursos do PAC-UAP e explicam as características assumidas pelo programa no município. Embora tivesse como premissa a consolidação e a urbanização das favelas, em Curitiba, o PAC-UAP se transformou em um programa de intervenção parcial nos assentamentos, restrita aos domicílios situados em APPs, com priorização de ações



de remoção e reassentamento das famílias em novos conjuntos produzidos com recursos do programa e do PMCMV (NUNES DA SILVA; VASCO; TEIXEIRA, 2018; NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Em Campina Grande e Fortaleza, as práticas voltadas à erradicação dos assentamentos precários pela realocação dos moradores em áreas periféricas também prevaleceram até o final da década de 1970 (PEQUENO et al., 2021; MORAES et al., 2021). Contudo, a partir dos anos 1980, os dois municípios realizaram experiências de urbanização no âmbito do Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar)<sup>9</sup>, que priorizaram a permanência da população local, viabilizando a substituição de moradias precárias por habitações consolidadas na mesma área. No caso de Campina Grande, tais experiências marcaram o início de um novo modelo de intervenção em assentamentos precários; já no caso de Fortaleza, essas experiências foram pontuais e, apenas na década seguinte, por meio dos projetos de urbanização viabilizados pelo Pró-moradia, em parceria com o governo estadual, consolidou-se uma nova estratégia de intervenção, “com urbanização sem remoção em larga escala, e reassentamento das famílias removidas por conta da abertura de vias e obras de saneamento” (PEQUENO et al., 2021, p. 30).

A partir dos anos 2000, os recursos disponibilizados pelo HBB permitiram avanços no campo do desenvolvimento institucional, dentre os quais a elaboração do PEMAS, nos dois municípios, além da realização, em Fortaleza, de um plano de intervenção em favelas reconhecidas como assentamentos sub-normais, restrito a 79 áreas de risco. Tais avanços contribuíram para uma atuação municipal mais estruturada: em Campina Grande, a urbanização das etapas 3 e 4 de Pedregal representou “um marco para a urbanização de assentamentos precários, referenciando, parcialmente, as intervenções posteriores” (MORAES et al., 2021, p. 38); em Fortaleza, de acordo com Pequeno et al., (2021), a urbanização da Lagoa do Opaia contou com provisão habitacional, construção de equipamentos sociais, atividades de geração de emprego e renda e fortalecimento comunitário, e a intervenção na favela da Maravilha mesclou a relocação e o reassentamento em terrenos próximos e contou com um escritório social na comunidade, onde a população recebia esclarecimentos acerca dos conteúdos da urbanização em andamento.

---

9. Urbanizações das favelas Pedreira Catolé e Jeremias, em Campina Grande, e Quadras do Santa Cecília e Campo do América, em Fortaleza.

Em Campina Grande, as informações produzidas no âmbito do HBB, apesar de desatualizadas, subsidiaram a escolha de quatro áreas que ainda não haviam sido contempladas com intervenções do tipo integral, para urbanização com recursos do PAC-UAP<sup>10</sup>. No caso de Fortaleza, embora o município tenha executado diversas intervenções por meio de diferentes programas e fontes de recursos – Pró-moradia, Palafita Zero e Orçamento Geral da União (OGU) –, as urbanizações mais complexas com reassentamento só foram viabilizadas pelo PAC-UAP.

Já no caso de Pelotas, onde predominam assentamentos precários do tipo loteamentos irregulares ou clandestinos, a política municipal de habitação esteve pautada, até o final da década de 1990, pela promoção de loteamentos populares, não urbanizados, que foram viabilizados com recursos municipais ou federais (MEDVEDOVSKI et al., 2021). A partir dos anos 2000, o município passou a priorizar a provisão habitacional, por meio da execução de empreendimentos viabilizados pelo Programa de Arrendamento Residencial, para faixas de renda entre 3 e 6 salários mínimos, o PAR (3 a 6), e entre 2 e 4 salários mínimos, o PAR Especial (2 a 4)<sup>11</sup>. No mesmo período, foram elaborados estudos para subsidiar o desenvolvimento do III Plano Diretor do município, entre os anos de 2001 e 2008, que produziram informações sobre os assentamentos precários passíveis de urbanização e regularização fundiária (MEDVEDOVSKI et al., 2021). Conforme os autores, considerando-se a trajetória da política municipal, quando o PAC-UAP foi lançado, em 2007, a prefeitura não possuía experiência prévia com o planejamento e a execução de projetos de urbanização integrada de assentamentos precários. Entretanto, com base nas informações municipais, Pelotas elaborou proposta visando à urbanização integral ou parcial de quatro assentamentos precários<sup>12</sup>, todos gravados como Áreas Especiais de Interesse Social e que, portanto, poderiam ser objeto de planos de urbanização específica.

---

10. Invasão Linha férrea do Araxá; Urbanização da Região de Bodocongó; Urbanização da Região Sudoeste; e, Urbanização da Invasão Novo Horizonte.

11. Entre 2001 e 2008, Pelotas foi a cidade que mais produziu unidades do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no Rio Grande do Sul (CHIARELLI, 2014). No total, foram construídas por meio do PAR 3.177 unidades habitacionais (PINTO; MEDVEDOVSKI, 2015).

12. Das quatro áreas que compunham o objeto da proposta – Farroupilha (área 01), Anglo (área 02), Osório (área 03) e Ceval (área 04) –, três (áreas 01, 02 e 04) foram caracterizadas como objetos de projetos de urbanização integrada de assentamentos precários e uma área (área 03) como objeto de urbanização parcial (Medvedovski, 2021, p. 38).

## CONTRIBUIÇÕES PARA FUTURAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Nos tópicos anteriores desenvolveu-se uma análise comparada das trajetórias das políticas de urbanização de favelas nos municípios de Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife, Rio de Janeiro e Santo André. No presente, tomando como referência os resultados derivados do confronto entre essas distintas experiências, reflete-se acerca dos avanços, desafios, limitações e contradições identificados, como forma de contribuir com futuras políticas de urbanização de favelas.

Um primeiro aspecto a ser analisado é a relação entre a inclusão e permanência da urbanização de favelas na agenda das políticas municipais e as lutas sociais em torno do direito à moradia digna. É consolidada na literatura a relevância dessas lutas para a origem da política de urbanização de favelas no Brasil na década de 1980, identificada na pesquisa nas trajetórias de cinco dos oito municípios: Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba e Santo André (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021; NUNES DA SILVA et al., 2021; DENALDI et al., 2021). Assim, tomando como referência a relação destacada, a análise dessas trajetórias reforçou a importância de dinâmicas territoriais instauradas na escala local, concretizadas por meio de processos e práticas sociais de subversão e resistência (RANDOLF, 2015), para a emergência da política de urbanização de favelas.

Outro aspecto é o caráter pioneiro das experiências surgidas nessa década, que transformaram o paradigma de atuação do Estado em relação às favelas, substituindo a remoção pela urbanização dos assentamentos (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007; MARICATO, 2012; CARDOSO; DENALDI, 2018). Em relação a esse aspecto, uma contribuição da pesquisa, decorrente da heterogeneidade dos casos estudados, foi a identificação de que tal pioneirismo apresentou-se não somente nos municípios que nas décadas seguintes desenvolveram experiências emblemáticas, mas também naqueles que não priorizaram e estruturaram políticas com esse objetivo anos mais tarde, como foi o caso de Curitiba (NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Observou-se, ainda, que a participação ativa dos movimentos sociais contribuiu com o desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas, principalmente nos municípios emblemáticos e marcados pela gestão de governos progressistas. Essa participação foi importante para a promoção de avanços

em termos de institucionalização da política, bem como no desenvolvimento de práticas e ferramentas inovadoras de gestão, especialmente identificados em Recife, Belo Horizonte e Santo André (ROCHA et al., 2021; SORAGGI, et al., 2021; DENALDI et al., 2021). Mobilização e participação social contribuíram também para garantir a manutenção da urbanização de favelas na agenda das políticas municipais em momentos caracterizados pela ascensão ao poder de governos conservadores ou descomprometidos com essa pauta, conforme constatado em Fortaleza, Recife e Belo Horizonte (PEQUENO et al., 2021; ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021).

Mudanças no repertório dos movimentos sociais ao longo do tempo também foram observadas, identificadas igualmente pela literatura nacional referente ao tema (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012; MARICATO, 2010). Em relação a esse aspecto, embora as lutas sociais tenham sido mais disruptivas até a década de 1990, a ocupação dos canais institucionalizados de participação social, criados a partir da redemocratização do país, apareceu como um instrumento utilizado para sustentação da urbanização de favelas na agenda de políticas municipais, não obstante, conforme destacam os autores acima citados, esses espaços tenham implicado novos desafios para o movimento de luta por moradia.

Destaca-se ainda a relação entre os ciclos políticos na administração dos municípios e a incorporação e o desenvolvimento da urbanização da favela na agenda das políticas públicas. À luz dos casos estudados, a permanência ou a descontinuidade de governos municipais mais progressistas ou mais conservadores influenciaram na definição de trajetórias que avançaram mais ou menos na estruturação, consolidação e efetividade de políticas de urbanização de favelas. Entre os que tiveram um longo período de governos progressistas e que avançaram mais nessa agenda, figuram Belo Horizonte e Santo André (SORAGGI et al., 2021; DENALDI et al., 2021), e, em sentido oposto, com uma trajetória marcada por governos mais conservadores, os municípios de Curitiba e Fortaleza (NUNES DA SILVA, et al., 2021; PEQUENO et al., 2021).

Tendo em vista as constatações expostas, considerando a amostra da pesquisa, conclui-se que, nos municípios com movimentos sociais mais atuantes e combativos e trajetórias caracterizadas por governos locais mais abertos à participação social autêntica e imbuídos em implementar políticas redistributivas, a

urbanização de favelas teve maior centralidade, desenvolveu-se com mais plenitude e experiências mais inovadoras e manteve-se, temporalmente, de modo mais permanente na agenda das políticas públicas. Esses elementos também ajudam a compreender a sustentação da política de urbanização de favelas em municípios que atravessaram contextos municipais, estaduais e/ou federais menos favoráveis à sua execução.

As constatações expostas põem em relevo as inter-relações (conflituosas) entre Estado, política, economia e sociedade (KOWARICK, 2000), que se realizam na esfera municipal e interagem com a possibilidade do desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas.

Outro aspecto revelado, quando se observa no detalhe as distintas trajetórias, é a diversidade das realidades locais e das experiências em urbanização de favelas, nem sempre captada ou incorporada por políticas desenhadas em outras escalas, conforme reconheceram Cardoso e Denaldi (2018) ao avaliarem a execução do PAC-UAP. Essa heterogeneidade manifestou-se por um conjunto de elementos (sociais, espaciais e político-territoriais) próprios de cada contexto, que explicam por que as experiências locais configuram “modos específicos de fazer a urbanização de favelas” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 44), que vão desde práticas voltadas ao objetivo de urbanização integral dos assentamentos à realização de intervenções que continuam priorizando a remoção articulada à provisão habitacional. Essa propriedade explícita também a complexidade que caracteriza as políticas que têm o território como objeto de intervenção.

Outra questão é a relação entre a incorporação da urbanização de favelas na agenda das políticas municipais e a existência de políticas, programas e recursos externos (federais, estaduais e/ou organismos internacionais). Nos municípios com trajetórias mais permanentes e estruturadas, como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André, os recursos federais e internacionais, principalmente, foram importantes para ampliar o número e a abrangência das intervenções, fazendo avançar a política em âmbito municipal (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021; DENALDI et al., 2021). Nos demais municípios, esses recursos significaram a experimentação de novas práticas de intervenção ou mesmo a inserção da urbanização de favelas na agenda das políticas locais, como nos casos de Campina Grande, Curitiba, Fortaleza e Pelotas (PEQUENO et al., 2021; NUNES DA SILVA, et

al., 2021a; MORAES et al., 2021; MEDVEDOVSKI, et al., 2021). É possível ainda afirmar que, nesses casos, programas como o HBB, que também privilegiam o desenvolvimento institucional local, têm o potencial de deixar um legado importante de capacidade municipal de planejamento e de gestão das intervenções em favelas, sendo de fundamental importância para administrações sem experiência anterior.

Não obstante tenham sido importantes, a pesquisa revelou que à chegada desses recursos somaram-se novas contradições. Por exemplo, desarticulando e/ou alterando condições institucionais desenvolvidas localmente para a gestão da política, como identificado em Santo André e Belo Horizonte com o PAC-UAP (DENALDI et al., 2021; SORAGGI et al., 2021), ou retrocedendo em termos de práticas adotadas para a execução das intervenções, como observado em Belo Horizonte e Rio de Janeiro na execução do PAC-UAP e do PMCMV (SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021).

Nos municípios com trajetórias menos desenvolvidas, os recursos externos também nem sempre promoveram avanços. Esse é o caso de Curitiba, por exemplo, que captou recursos externos com a justificativa de executar projetos de urbanização de favelas, mas durante a aplicação dos mesmos continuou priorizando o modelo predominante de política: a remoção de favelas articulada à produção de conjuntos habitacionais (NUNES DA SILVA, et al., 2021a). Ou como observado em Fortaleza, que utilizou os recursos para viabilizar políticas de modernização conservadora, voltadas ao fomento do turismo e à realização de grandes eventos esportivos, que significaram o aumento do número de remoções em favelas bem localizadas (PEQUENO, et al., 2021).

O processo observado em Fortaleza revelou também os desafios derivados do desalinhamento político entre as administrações estaduais e municipais, sendo a primeira de viés conservador, responsável pelas ações acima descritas, e a segunda, de esquerda, imbuída do propósito de estruturar uma política efetiva de urbanização de favelas (PEQUENO, et al., 2021). No Rio de Janeiro, de modo semelhante, desarticulações e disputas políticas entre os governos municipal, estadual e federal significaram o enfraquecimento institucional e político e a perda de priorização da urbanização de favelas na agenda da política local (CARDOSO et al., 2021).

Os aspectos destacados explicitam que a resiliência das trajetórias municipais pode sustentar e fazer avançar, como também limitar a possibilidade de

implementação de políticas de urbanização de favelas, constituindo um elemento importante a ser considerado na concepção de políticas federais ou desenhadas em instâncias externas à local. Além disso, lançam luz para a complexidade presente na relação entre as diferentes escalas de gestão da política habitacional no Brasil.

Assim, tomando como referência os casos estudados, é válido inferir que políticas, programas e recursos externos são importantes, mas apenas o acesso aos mesmos pelos municípios não é suficiente para promover a estruturação de política e/ou intervenções alinhadas aos objetivos e princípios da urbanização integral de favelas. Conforme demonstrou-se, questões políticas e institucionais municipais são muito importantes, podendo produzir avanços, mas também retrocessos e/ou limitações, constituindo, nesse sentido, um importante desafio a ser considerado e enfrentado pelas diferentes escalas de gestão da política habitacional na concepção e execução de programas e projetos de urbanização de favelas.

Confirma-se assim a constatação de Cardoso e Denaldi (2018), ao analisarem a execução do PAC-UAP, de que os resultados do programa tiveram forte dependência das trajetórias locais. A essa constatação soma-se, como contribuição desta pesquisa, a da necessidade de considerar a diversidade das realidades sociais, políticas e territoriais, bem como a relevância da escala municipal para a concepção de futuras políticas federais e a necessidade de compreender de maneira mais aprofundada a relação entre a disponibilidade de recursos externos e a estruturação de políticas municipais de urbanização de favelas. Tal constatação reforça a importância dos municípios na possibilidade de efetivação de políticas habitacionais comprometidas com o combate às desigualdades territoriais e a promoção da justiça socioespacial.

As experiências estudadas também revelaram a importância da escala local para a evolução de práticas, ferramentas, metodologias de intervenção e de conceitos que passaram a nortear a concepção e a execução da política de urbanização de favelas. Municípios reconhecidos pelo desenvolvimento de experiências emblemáticas, como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André, contribuíram de maneira importante nesses aspectos. Trajetórias caracterizadas por maior tempo de permanência da favela na agenda das políticas públicas e políticas mais estruturadas, que caracterizam essas experiências, foram importantes para o aprimoramento e a inovação das práticas de urbanização de favelas no país.

Outros avanços presentes nessas experiências referem-se à integração entre política urbana e habitacional, que atingiu sua versão mais bem acabada em Santo André (DENALDI et al., 2021); à articulação entre a gestão do orçamento municipal e a execução da política de urbanização de favelas, como observado em Santo André e Belo Horizonte (DENALDI et al., 2021; SORAGGI et al., 2021); ao desenvolvimento de instrumentos de gestão participativa, como em Recife, Belo Horizonte e Santo André (ROCHA et al., 2021; SORAGGI, 2021; DENALDI et al., 2021); à concepção de instrumentos urbanísticos para viabilizar a urbanização e a regularização fundiária, a permanência das comunidades nas favelas e a produção de habitação em regiões da cidade bem localizadas, observados em Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Santo André (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; CARDOSO et al., 2021; DENALDI et al., 2021).

Dentre os desafios, comum a todos os casos, destaca-se a complexidade das intervenções em urbanização de favelas, que se realizam ao longo de tempos estendidos e em camadas, característica que revela a dimensão processual desses projetos, e implicam a necessidade de políticas ininterruptas e de longo prazo, além de estruturas institucionais e práticas organizadas e concebidas para realizá-las levando-se em conta essa singularidade, ou seja, como um processo. Importante explicitar também toda a gama de agentes e escalas envolvidos com a execução desse tipo de política (programas e projetos), que abarca moradores, corpo técnico das instituições públicas, classe política e empresas e instituições, não necessariamente públicas, eventualmente incorporadas.

A pesquisa comparada pôs em relevo as trocas de experiências e saberes produzidos ao longo da história da construção da política de urbanização de favelas no Brasil. Em um primeiro momento, entre municípios, principalmente a partir das experiências emblemáticas, e, em seguida, destes com a política federal, difundindo-se a partir dessa escala para outros municípios onde a política de urbanização de favelas havia sido pouco ou nunca desenvolvida, em um movimento próspero, criativo, multiescalar e articulado em rede, com efeitos reverberantes, que se apresentam como possibilidade para a sustentação e a evolução dessa política como estratégia para o enfrentamento da questão da moradia no país.

A questão da moradia tem sido, ao longo da história da urbanização brasileira, um dos caminhos possíveis para se pensar os conteúdos e significados



da crise urbana – de sociabilidade urbana, das desigualdades na apropriação social do espaço, nas velhas e novas formas de exploração do trabalho e expropriação na cidade (VOLOCHKO, 2016, p. 38). Além disso, materializada, especialmente, nas favelas e em outras formas de ocupação populares, a questão da moradia tem a potencialidade de questionar os fundamentos dos processos capitalistas de valorização do solo, de especulação imobiliária e de segregação socioespacial (VOLOCHKO, 2016, p. 40).

Tomando como referência esses aspectos, as políticas de urbanização de favelas são importantes ferramentas para a promoção das reformas necessárias à transformação das cidades brasileiras em espaços mais justos e menos desiguais. Isso porque questionam tais fundamentos, derivando daí as disputas identificadas nas diferentes trajetórias estudadas, e, fundamentalmente, porque podem viabilizar o acesso à moradia digna das classes populares pelo reconhecimento da importância que os espaços produzidos por essa população têm em suas vidas e em suas relações cotidianas.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. In: SALAZAR, C. E. (Coord.). **Irregular: suelo y mercado en América Latina**. México, DF: El Colegio del México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2009, p. 85-124.

ARAGÃO, T. A.; SANTOS, M. R. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.) **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, p. 139-164.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4. Rio de Janeiro, out.- dez. 1988, p. 107-120.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 71-90.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades: Brasília, 2010.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 17, 2007. p. 219-240.

\_\_\_\_\_. Contextualização / Caracterização. In: ROSA, J. S. (Org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 12-44.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.) **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, p. 17-48.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das MetrÓpoles, 2017. p. 15-48.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L.; NOHL, A.; PINA, A. **Direito à Cidade e Habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. 2021.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.) **A Municipalização das políticas habitacionais**: Uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro, UFRJ/ IPPUR, 2000.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjos institucionais. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.) **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v.1, p. 107-138.

CHIARELLI, L. M. A. **Habitação social em Pelotas (1987-2010)**: influências das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais. 2014. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE MATTOS, C. A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 157-196.

DENALDI, R. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: Rosa, J. S. (Org.), **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 57-73.

\_\_\_\_\_. Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários. In: BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

\_\_\_\_\_. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R.; LIMA-SILVA, F.; ALMEIDA, G. J. A.; SILVEIRA, K.; PETRAROLLI, J.; QUARENTA, J.; PINTO, M. G.; ABREU, M. O. M. **Direito à Cidade e Habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021.

DENALDI, R.; SANTOS, F. Urbanização de favelas e o tratamento da precariedade das moradias: notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo. In: CARDOSO, A. L.; D'OTTAVIANO, C. (Org.) **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2021, v.1, p. 491-516.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.) **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000. p. 211-259.

GARCIA, M. D. **O MAB** – Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a Construção de uma Nova Prática Política. 1990. 324 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

HECK, G. A. T. **PROMORAR**: solução para habitação popular (uma experiência de 1980). Canoas / RS: Gráfica e Editora UEQUED, 1984.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22.

\_\_\_\_\_. **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo**: desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MEDVEDOVSKI, N. S.; CARRASCO, A. O. T.; LIMA-SILVA, F. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Pelotas. Relatório de pesquisa. 2021.

MORAES, D.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. A. A. Entre camadas de urbanização e intervenções integrais: A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org) **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v.1, p. 165-198.

MORAES, D. MIRANDA, L.; CARVALHO, M.; ALMEIDA, A.; LACERDA, J. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Campina Grande. Relatório de pesquisa. 2021.

MOURA, A. S. S.; FORTIN, C. J.; MELO, M. A. B. C. de. **PROMORAR e autoconstrução no Nordeste**: subsídios para uma avaliação institucional. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1990.

NEVES, L. S. **Movimento popular e transporte coletivo em Curitiba**. 1 ed. Curitiba: Gráfica Popular, 2006.

NUNES DA SILVA, M. et al. Intervenções em favelas na década de 1980 em Curitiba e a emergência de um outro paradigma em estágio embrionário. **URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, n. 13, 2021b, p. 1-14.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. L. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. **Direito à Cidade e Habitação:** Condicionantes Institucionais e Normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba. Relatório de Pesquisa, 2021a.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil:** um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 291-314.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. **Estudos Cebrap**, n. 2, 1972.

PEQUENO, R.; LOUREIRO, J.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; MATTOS, F. C. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza. Relatório de pesquisa. 2021.

PINTO, J. V.; MEDVEDOVSKI, N. S. Contribuições para o estudo do Minha Casa Minha Vida para uma cidade de médio porte: Pelotas – RS. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO (SBPQ), IV, Viçosa. **Anais** [...]. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2015.

POLLI, S. A.; GUSSO, R. J. Movimentos de moradia em Curitiba: história, repertórios e desafios (1977-2011). **Anais** do XV ENANPUR, (1-16). Recife: ENANPUR, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. M. **O que é a questão da moradia.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983. p. 7-42.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R. e NEVES, N. H. S. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. Relatório de pesquisa. 2021.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B. R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 23-34.

SANCHEZ, F. E. **Cidade espetáculo:** política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997.

SORAGGI, A. C. M.; MENDONÇA, J. G. de; GUARNIERI, S. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte. Relatório de pesquisa. 2021.

SPOSITO, M. E. B. Oportunidades e desafios da pesquisa urbana comparada. In.: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L.; CASARES, M. D.; NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (Org.). **Estudos Urbanos Comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016, p. 25-60.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, participar, reivindicar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, nov. 2012. p. 399-426.

TEIXEIRA DA SILVA, F. C. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 243-282.

TONELLA, C. Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba. Quais são as opções de moradia para os trabalhadores pobres, afinal? **Cadernos Metrópole**, 12(23), 2010. p. 239-262.

VOLOCHKO, D. Lutas urbanas na metrópole de Curitiba: moradia popular, ocupações de terra e resistências. **Geotextos**. Salvador, v. 12, n. 1, jul. 2016. p. 37-50.

XIMENES, L. A.; JAENISCH, S. T. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: **Anais** [...]. XVIII Encontro Nacional da ANPUR. Natal, 2019. Disponível em: <https://habitacao.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/02/ENANPUR-2019.pdf>.

# GOVERNOS MUNICIPAIS E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

variação nas trajetórias locais  
e na implementação do PAC-UAP

Fernanda Lima-Silva  
Glenda Dantas Ferreira

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo realiza uma análise transversal e exploratória de condicionantes institucionais para a urbanização de favelas nos municípios de Belo Horizonte/BH, Campina Grande/PB, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Pelotas/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Santo André/SP, evidenciando a sua relação com a variação local da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Assume-se que as razões dessa variação estão relacionadas tanto a fatores locais quanto ao desenho do programa, que permite certa discricionariedade dos governos subnacionais (estados e municípios) na formulação de propostas e na implementação do programa.

**Fernanda Lima-Silva** é doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e atua como pesquisadora de pós-doutorado do Centro de Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV EAESP). **Glenda Dantas Ferreira** é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), docente do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles Núcleo Paraíba e do Núcleo de Estudos em Relações Estado-Sociedade e Políticas Públicas da UFPB (NESPP/UFPB).

Dialoga-se diretamente com trabalho anterior de Cardoso e Denaldi (2018), que identificou variações na implementação local do PAC-UAP por conta de elementos contextuais, em particular a experiência anterior com urbanização de favelas e a realidade específica de cada território, e recomendou que trabalhos futuros aprofundem essa temática. Alguns dos municípios estudados por esses autores tinham “grande dependência da trajetória”, com recursos financeiros provenientes do governo federal e de agências internacionais, o que contribuiu para alavancar intervenções que já estavam em desenvolvimento ou planejadas, ao passo que outros municípios não possuíam essa prática de urbanização de favelas e inseriram o tema na sua agenda política, pela primeira vez, com o PAC.

Este capítulo, portanto, visa contribuir com a agenda de pesquisa apontada por Cardoso e Denaldi (2018), em expansão em diferentes campos dos saberes (planejamento urbano, ciências sociais, gestão e administração pública), analisando como os governos municipais se diferenciam no processo de implementação de políticas públicas coordenadas pelo Governo Federal (SEGATTO; EUCLYDES; ABRUCIO, 2021; LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, 2019; LIMA-SILVA, 2019; CARDOSO; DENALDI, 2018; LEONARDO, 2017; GRIN, 2016). Para isso, o capítulo articula os debates teóricos sobre federalismo brasileiro, capacidade estatal e neoinstitucionalismo histórico, além da literatura sobre política habitacional e de urbanização de favelas no Brasil.

Tal debate ganha importância adicional naquelas áreas em que não há vinculação estável de recursos ou um sistema efetivo de políticas públicas, como é o caso da política habitacional (KLINTOWITZ, 2015). Esta área se sustenta pela cooperação programática, um arranjo federativo que não é o mais favorável para avançar a capacidade municipal (GRIN, 2016), e é considerada menos estruturada e com maior variação local do que setores tradicionais, como a saúde (LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, 2019). Na área habitacional, ademais, a heterogeneidade de capacidade administrativa entre os governos municipais foi e continua sendo um desafio para a implementação efetiva dos programas habitacionais intergovernamentais (e de urbanização de favelas) (CAMPANHONI, 2016; ARRETCHE et al., 2012; BRASIL, 2006).



Acredita-se que ampliar a compreensão sobre variações das trajetórias municipais na área de urbanização de favelas e sua relação com a variação na implementação da política federal é relevante para orientar esforços futuros de aprimoramento das políticas habitacionais, mas também em termos teóricos. Isso permitirá ampliar a compreensão das especificidades e contextualidades dos municípios brasileiros. Afinal, apesar de terem sido alçados à condição de entes autônomos da Federação e da reemergência da coordenação federativa desde a década de 1990, os municípios apresentavam (e apresentam) condições diferenciadas. Nesse caso, falamos de uma autonomia assimétrica, algo que impacta diretamente no processo de produção de políticas públicas (CALDAS, 2018). Em termos metodológicos, o texto realiza uma investigação qualitativa dos oito estudos de caso que são detalhadamente apresentados em relatórios disponibilizados no site do Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup>.

Por fim, é importante destacarmos que, neste capítulo, analisamos as condicionantes institucionais com base em contribuições da literatura neoinstitucionalista, que entende as instituições não como uma organização específica e sim como o conjunto de regras formais e de práticas que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos e a trajetória das políticas públicas, e da literatura sobre capacidade estatal, entendida como a existência e a utilização de recursos (financeiros, informacionais e humanos) e de habilidades necessárias para o *policy making*. O uso dessas linhas teóricas permite entender a trajetória dos governos municipais de forma mais nuançada, incorporando especificidades contextuais e políticas.

O capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiro, apresentamos o debate sobre a autonomia, a capacidade e a institucionalidade de governos municipais para produzir políticas públicas no federalismo brasileiro. Em seguida, com base nos casos estudados na pesquisa e na revisão da literatura, tratamos de forma agregada da política habitacional no Brasil e do histórico das intervenções municipais em favelas. Por fim, expomos a proposição de tendências das trajetórias da política de urbanização de favelas.

---

1. Para mais informações acesse <https://habitacao.observatoriodasmetrolopes.net.br/pesquisa-pac/>

## **AUTONOMIA, CAPACIDADE E INSTITUCIONALIDADE DE GOVERNOS MUNICIPAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988 representou um marco no federalismo brasileiro ao definir o Município como ente federado, assim como a União e os Estados, e instituir um modelo de relações intergovernamentais contraditório e complexo. Para a maioria das políticas sociais, como é o caso da habitação, optou-se por um formato de competências concorrentes, o que significa que os entes federativos (União, Estados e Municípios) podem implementar tais políticas de formas e com arranjos variados, mas, excetuando-se as imposições definidas constitucionalmente, sem obrigatoriedade (ARRETCHE, 2004). Portanto, existe elevado grau de autonomia formal por parte dos governos subnacionais (GSN), sobretudo os municípios, que podem criar programas próprios ou aderir a programas estaduais e/ou federais, em que pese o reconhecimento da enorme dependência financeira de muitos dos municípios brasileiros em relação aos níveis superiores de governo.

Não obstante, a despeito de avanços em termos financeiros e políticos, o que a promulgação da CF de 1988 fez foi conferir mais autonomia formal para os GSN, mas sem a criação de condições concretas para que fossem instaladas melhorias na gestão (GRIN, 2016). Autores como Arretche (2004), Grin (2016), Grin e Abrucio (2018) e Melo (1996) observam a existência de desigualdades estruturais em um Estado federativo como o brasileiro, assim como de capacidades estatais distintas. Estas, por sua vez, são fundamentais na consecução de políticas públicas. Temos, portanto, um federalismo simétrico em uma federação assimétrica (CALDAS, 2018).

Considerando o exposto, um caminho possível para enfrentar, em alguma medida, tais efeitos seria avançar na adoção de um modelo de federalismo cooperativo. Tal cooperação, geralmente, estrutura-se com base em relações intergovernamentais, usualmente coordenadas pelo ente superior, visando ao desenvolvimento de políticas, programas e/ou ações decorrentes de uma espécie de divisão de trabalho elaborada sistematicamente por meio de arranjos institucionais formais ou informais (FERREIRA, 2005). Nesse novo arranjo, em linhas gerais, cabe ao governo federal delinear e financiar as políticas públicas intergovernamentais e aos governos subnacionais (Estados e Municípios) implementá-las, o que contribui para ampliar o alcance e a padronização das políticas no país e para diminuir desigualdades regionais (ARRETCHE, 2012).

Nesse contexto de descentralização em uma federação assimétrica, a compreensão das potencialidades e dos limites da implementação de políticas públicas intergovernamentais requer um olhar mais atento e, possivelmente, o aprimoramento das capacidades administrativas e institucionais de governos municipais (GRIN, 2016). Afinal, as novas responsabilidades municipais definidas pela descentralização se concretizam em uma diversidade de municípios, e nem todos possuem capacidades estatais para produzir políticas públicas sob sua competência. Logo, fortalecer capacidades implica, entre outras questões, reduzir os efeitos perversos da descentralização (MELO, 1996).

Nesse sentido, desde o final da década de 1990, o governo federal vem empregando esforços com vistas ao fortalecimento das capacidades municipais mediante arranjos de cooperação federativa, o que, de certa forma, contribuiria para melhorar a eficiência e a eficácia na implementação de políticas públicas (ABRUCIO; GRIN, 2018; GRIN, 2016). Grin (2016) e Grin e Abrucio (2018) destacam a existência de três tipos de arranjos interfederativos que promovem a cooperação: (a) cooperação por meio de arranjos de cooperação territorial; (b) cooperação federativa por meio de sistemas de políticas públicas; e, (c) cooperação federativa por meio de programas. Para esses autores, a cooperação federativa por meio de sistemas de políticas públicas é a dimensão que promove avanços na capacidade municipal de forma mais acentuada. Esse tipo de arranjo é observado em algumas áreas consolidadas de políticas públicas, como a saúde e a assistência social.

De forma resumida, o debate sobre federalismo brasileiro e atuação de governos municipais é estruturado, de um lado, pela constatação da reduzida capacidade de alguns governos subnacionais para promover políticas públicas localmente e, de outro lado, pelo forte condicionamento da autonomia substantiva dos municípios às relações intergovernamentais, que foram historicamente organizadas por meio de modalidades de indução federal (ARRETCHE, 2012). Com isso, no Brasil houve um processo peculiar de descentralização que implicou a delegação de responsabilidade acerca da implementação de políticas públicas, e não a transferência de capacidade decisória. Ao fim e ao cabo, a convergência subnacional na adoção de políticas decorre, em grande medida, da capacidade de indução e da concentração do poder decisório no plano federal, e não da influência subnacional no desenho de tais políticas (LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, 2019; ROLNIK; KLINTOWITZ; IACOVINI, 2014).

Estudos recentes, no entanto, têm indicado que, ainda que a adesão às políticas federais seja fortemente induzida por mecanismos de transferência de recursos financeiros e suponha a aceitação de seus aspectos principais, chamados de “core” por Sabatier (1988), os governos municipais detêm certo grau de discricionariedade em relação aos seus “aspectos secundários” ou operacionais (SABATIER, 1988). Portanto, a agência e a autonomia municipal ainda importam e podem resultar na variação no modo local de implementação das políticas federais. Isso não significa que Municípios têm autonomia total para definir os aspectos secundários da política, e sim que as características dos municípios e dos governos, as capacidades setoriais municipais, o grau de institucionalização de uma política e a prioridade dela na agenda municipal contribuem para condicionar as escolhas disponíveis (LAVALLE; RODRIGUES; GUICHENEY, 2019; LIMA-SILVA, 2019).

Neste capítulo, trazemos contribuições das literaturas sobre neoinstitucionalismo e capacidade estatal para ampliar o entendimento sobre como elementos e características existentes em um contexto subnacional podem contribuir para fomentar variações na implementação local da política pública federal.

Dialogando com a literatura neoinstitucionalista, é importante destacar que entendemos as instituições não como organizações específicas, por exemplo, uma secretaria municipal, e sim como conjuntos de regras formais e informais e de práticas existentes em uma certa área de política pública que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos e a trajetória dessas políticas. Nessa perspectiva, defendemos um modelo de causalidade que é dependente da trajetória (*path dependency*), ou seja, no qual cada passo sucessivo na mesma trajetória eleva a possibilidade de que uma política pública seja repetida ou ampliada e eleva o custo de optar por caminhos alternativos (PIERSON, 2004). De acordo com Hacker, esses processos são comuns na política porque

[...] em primeiro lugar, uma política cria ou encoraja a criação de organizações de larga escala com notáveis custos de instalação; em segundo lugar, uma política direta ou indiretamente beneficia grupos organizados ou de eleitores com tamanho considerável; em terceiro lugar, uma política implica compromissos de longo prazo sobre os quais beneficiários e aqueles em torno deles estruturam decisões organizacionais e de vida cruciais; em quarto lugar, as instituições e as expectativas que uma política cria são por necessidade densamente entrelaçadas com as características mais amplas da economia e

sociedade, criando redes interligadas de instituições complementares; e, em quinto lugar, características do ambiente no qual uma política é formulada e implementada tornam mais difícil reconhecer ou responder a resultados de políticas que não são antecipados ou desejados (HACKER, 2002, p. 55 apud HOWLETT, 2009, p. 248-249, **tradução nossa**).

Esse modelo rejeita a argumentação convencional

de que as mesmas forças operativas gerarão os mesmos resultados em todos os lugares em favor da visão de que o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado (HALL; TAYLOR, 1996, p. 941).

Portanto, analisar a trajetória dos municípios em uma dada política pública é importante para compreender a institucionalização existente no nível local. Compreender essa institucionalidade importa, dado que, ainda que ela possa ser alterada por estímulos de níveis superiores de governo, a implementação de políticas públicas nunca se inicia do “ponto zero”, sendo influenciada pelo ambiente político-institucional e pelas experiências, decisões e concretizações do passado.

A institucionalização, além disso, é uma condição favorável ao desenvolvimento de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013). Embora reconheçamos alguns problemas inerentes a esse debate, com destaque para a polissemia conceitual (CINGOLANI, 2013; ENRIQUEZ; CENTENO, 2012), adotamos uma perspectiva simplificada, que condensa algumas das principais contribuições dessa literatura. Assumimos que (i) esse conceito se refere à mobilização do aparato governamental para a implementação de objetivos almejados pelo governo; (ii) os temas privilegiados na agenda governamental não são fixos e podem variar ao longo do tempo, de acordo com a área de política pública e com oscilações decorrentes de alterações eleitorais ou contextuais (SKOCPOL, 1985; LIMA-SILVA, 2019); (iii) o conceito é multidimensional, agregando elementos técnicos-administrativos, tais como a disponibilidade de recursos financeiros, informacionais e humanos, e também elementos político-relacionais, como a configuração de instâncias de participação e de coordenação entre diferentes atores envolvidos na política pública (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017); e, (iv) as capacidades são impactadas pelos arranjos institucionais, entendidos

como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20).

Na perspectiva utilizada nesta pesquisa, portanto, olhar para a trajetória de um governo municipal na área de urbanização de favelas requer não apenas considerar a capacidade técnica e política, mas aspectos relacionados com o objetivo da ação estatal e a institucionalidade instalada. Nesse sentido, assumimos que os governos municipais contam com objetivos, capacidades e institucionalidades variadas e podem ter desenvolvido ações e estruturas distintas na área de urbanização de favelas, o que impacta tanto a política desenvolvida de forma autônoma quanto a executada em parceria com outros níveis governamentais.

## **MUNICÍPIOS E POLÍTICA HABITACIONAL (E DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS) NO BRASIL**

Esta seção está estruturada em duas partes. Inicialmente, apresentamos a política habitacional brasileira, com vistas a demonstrar como ela se diferencia de outras áreas mais estruturadas de política pública, tornando-se mais discricionária e profícua para a existência de variação na ação local. Em seguida, fazemos uma breve análise histórica da ação de governos municipais na área de urbanização de favelas.

### **Política habitacional no federalismo brasileiro**

Moradias inadequadas e favelas são reconhecidas nas cidades brasileiras desde o fim do século XIX (VALLADARES, 2005; CARDOSO, 2007). No entanto, foi preciso algumas décadas até que esse tema entrasse na agenda política e engendrasse uma ação governamental. Foi somente a partir da década de 1960, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o recrudescimento dos problemas urbanos, que o governo federal passou a financiar programas em larga escala e que muitos municípios começaram a trabalhar de forma mais estruturada com esse tema. Esse processo de cooperação intergovernamental, contudo, foi interrompido com a extinção do BNH, em 1986, seguido por um período de efervescência de políticas municipais inovadoras, principalmente na área de urbanização e regularização de favelas.

Atualmente, a política habitacional é marcada pela retomada do federalismo cooperativo, contendo algumas especificidades em relação a outras áreas. Essa política se destaca por custos financeiros elevados, apresentando de forma explícita a contradição entre, de um lado, a existência de uma autonomia formal na proposição e na promoção de ações por governos subnacionais, e, de outro, a sua dependência dos incentivos e recursos federais para a produção de políticas compartilhadas. Isso demonstra que a produção da política de habitação social passou a pressupor, ao menos formalmente, interdependência e cooperação intergovernamental, tanto por ser uma responsabilidade constitucionalmente compartilhada quanto devido aos altos custos para sua execução (GONÇALVES, 2009). Além disso, como indicado por Lavallo, Rodrigues e Guicheney (2019), a política de habitação se constitui como um contraponto a políticas como a da saúde, marcadas por reduzida discricionariedade local, elevada indução federal, forte centralização da operação e estruturas setoriais consolidadas em forma de sistemas. Embora a habitação conte com um sistema de política pública, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), formalmente instaurado em 2005, ele passou a figurar como “regra simbólica” e desprovida de efetividade, conforme descrito por Klintowitz (2015). Isso, na prática, inviabilizou a concretização de um sistema coordenado de políticas públicas de habitação.

Ao fim e ao cabo, os programas implementados pelo governo federal durante os governos petistas (e que foram gradualmente esvaziados pelos governos seguintes), como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fomentaram uma lógica de financiamento intergovernamental vinculada a projetos específicos, elaborados pelos governos subnacionais, ampliando o espaço para a discricionariedade local. A soma desses fatores contribui para compreender as razões pelas quais a política de habitação é considerada, em relação a outras políticas públicas, menos estruturada, menos centralizada e dotada de maior variação na implementação local (LAVALL; RODRIGUES; GUICHENEY, 2019).

Existem poucos trabalhos que se dedicam a compreender os fatores locais que contribuem para a variação local da política habitacional. Os estudos de Lavallo, Rodrigues e Guicheney (2019), Lima-Silva (2019), Leonardo (2017) e Cardoso e Denaldi (2018) evidenciam que a sua implementação depende tanto da trajetória institucional e do contexto político-social no qual a ação governamental se desenvolve, incluindo a continuidade/descontinuidade das

coalizões eleitorais que sustentam as agendas políticas locais, quanto das capacidades instaladas localmente.

Lavalle, Rodrigues e Guicheney (2019) inovam ao relacionar a capacidade administrativa e a institucionalidade de governos municipais com variações na implementação do MCMV, analisando a aderência dos projetos federais à forma como as políticas habitacionais eram historicamente produzidas. Eles concluem que, em Recife, onde a institucionalização era limitada e as capacidades administrativas pouco amadurecidas para a provisão habitacional, a política federal teve seu processo de implementação espelhado no âmbito local. Já em Curitiba, no que se refere à provisão habitacional, verificou-se que a cidade possuía institucionalização e capacidades mais sólidas e que “[...] a lógica da política federal foi reconvertida e remanejada para se adaptar à divisão de trabalho dos órgãos locais responsáveis pela política [...]” (LAVALLE, RODRIGUES e GUICHENEY, 2019, p. 4).

Além disso, de modo semelhante ao que ocorre com outras políticas sociais brasileiras, o debate sobre políticas habitacionais também repousa no reconhecimento de que existe notável heterogeneidade de capacidade entre os governos municipais, o que afeta a efetividade das políticas habitacionais intergovernamentais (CAMPANHONI, 2016; ARRETCHE et al., 2012; BRASIL, 2006). Os dois estudos pioneiros sobre capacidades municipais para a política habitacional coordenados por Marta Arretche (ARRETCHE et al., 2012; BRASIL, 2006), em parceria com o Ministério das Cidades, são essenciais para se discutir essa temática. Destacamos que eles foram desenvolvidos em um contexto de retomada da coordenação federativa na área habitacional e de importantes transformações na arquitetura institucional e normativa no que tange ao desenvolvimento urbano no Brasil (CALDAS, 2018). Esses estudos utilizam variáveis relacionadas com a existência de instâncias de participação, cadastros próprios, fundos específicos para financiamento, consórcios de habitação e/ou órgãos destinados à gestão da política.

O primeiro desses estudos adota como premissa que a capacidade administrativa dos entes municipais para administrar os programas na área de habitação “é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos [...], estejam eles instalados no nível municipal ou no nível estadual de governo” (BRASIL, 2006, p. 09). O estudo conclui que (i) a distribuição dessas capacidades é extremamente desigual no



país e (ii) que um número significativo de municípios está desprovido de capacidade para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma pequena elite de cidades que dispõem de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas habitacionais descentralizadas e participativas.

Desse primeiro estudo, tomaremos os critérios de análise “existência”, “densidade” e “estabilidade” como referências para a construção dos padrões relacionados às trajetórias de urbanização de favelas, que serão discutidos na próxima seção. De acordo com Arretche (2004, p. 12):

Por existência de capacidades administrativas, entende-se a presença ou ausência dos instrumentos administrativos. Por densidade, os efeitos associados à sua combinação em cada município do universo. Isso significa que a capacidade de ação dos governos territoriais altera-se qualitativamente na medida em que essas variáveis estão combinadas – como será demonstrado na Parte II, sobre os programas habitacionais. A existência de um órgão associada com um cadastro tem efeitos distintos da existência de um órgão sem cadastro, por exemplo. Por fim, por estabilidade entende-se a resiliência no tempo desses atributos institucionais, isto é, em que medida os municípios brasileiros mantêm suas capacidades administrativas uma vez que elas tenham sido instaladas.

O segundo desses estudos coordenados por Arretche et al. (2012) aborda novamente a relação entre capacidades estatais nos municípios brasileiros e política de habitação. Dentre as principais conclusões, destacamos que a nova arquitetura institucional e a institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foram importantes catalisadores na indução de melhoria significativa dos indicadores de capacidade administrativa dos governos municipais.

Publicações recentes, entretanto, questionam os indicadores de capacidade administrativa usados nos estudos descritos acima, argumentando, por exemplo, que há municípios que atendem aos critérios formais, mas cujos critérios de análise referidos anteriormente se mostram pouco eficazes e efetivos (LIMA-SILVA, 2019; KLINTOWITZ, 2015; ROLNIK, KLINTOWITZ e IACOVINI, 2014). Como se nota, a literatura sobre política habitacional no Brasil vem avançando no sentido de ampliar o entendimento sobre os fatores locais que moldam a implementação da política federal, ainda que permaneçam espaços para futuras contribuições.

## Urbanização de favelas por governos municipais: autonomia, institucionalidades e capacidades

Foi somente a partir do final da década de 1970 e, principalmente, nos anos 1980 que a abordagem da **urbanização e da consolidação de favelas** passou a orientar as intervenções do governo federal e dos municípios brasileiros (CARDOSO, 2007; VALLADARES, 2005). No âmbito federal, a remoção desses assentamentos deixou de ser a única opção. Pela primeira vez, o governo federal, via BNH, lançou programas intergovernamentais que admitiam a consolidação e a urbanização de favelas, como o Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar), de 1979. Apesar disso, eles foram interrompidos pela crise financeira que atingiu o banco, levando-o à sua extinção, conforme observado anteriormente (DENALDI, 2003). Com isso, o governo federal encarou um período de instabilidade institucional na área habitacional.

Diante da luta pela redemocratização do país e de uma política nacional fragilizada, os governos subnacionais assumiram de forma mais acentuada o protagonismo e a responsabilidade pelas políticas urbanas e habitacionais (BONDUKI, 2014; CARDOSO, 2007; CARDOSO; RIBEIRO, 2002; DENALDI, 2003)<sup>2</sup>. É nesse cenário de elevada autonomia e de redemocratização que emerge, em alguns municípios, uma pluralidade de experiências criativas e inovadoras de urbanização de favelas, bem como de desenvolvimento inaugural de capacidades e institucionalidades para esse fim. Essas ações foram realizadas por municípios comumente denominados “pioneiros”, que se caracterizam, de forma geral, por (i) terem sido geridos por gestões progressivas, abertas à participação popular e/ou sensíveis a demandas populares; (ii) terem desenhado novas formas de intervenção governamental nas favelas, que promoviam intervenções parciais e de emergência visando proporcionar “direitos sociais mínimos”, melhorar as condições básicas de infraestrutura e garantir o direito à permanência (DENALDI, 2003); e, (iii) terem consolidado as experiências inovadoras com urbanização de favelas pela criação de políticas, programas e regras disseminados no decorrer da década de 1990, influenciando outros municípios, bem como as políticas federais e até outros governos nacionais (CARDOSO, 2007; CARDOSO; RIBEIRO, 2002).

---

2. Como demonstrado por Gonçalves (2009) e em alguns dos relatórios que compõem esta pesquisa, como os de Recife, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, nesse período também houve atuação significativa de governos estaduais em projetos de urbanização e regularização de favelas. Porém, dado o foco deste texto, a reflexão sobre essa atuação não será aprofundada.

Em um contexto de escassez orçamentária, pressão popular e ausência de coordenação federal, esses municípios “pioneiros” inseriram a favela na sua pauta prioritária e construíram sua própria institucionalidade para lidar com o tema. Esse, portanto, é um momento importante para se analisar a urbanização de favelas nos municípios, dado que seus eventos iniciais colocaram em marcha uma cadeia de reações e contrarreações que produziu trajetórias específicas de desenvolvimento da política pública (BERNARDI, 2012; MAHONEY, 2000).

Entretanto, dada a heterogeneidade municipal característica da federação brasileira, é possível afirmar que ainda se conhece pouco sobre o que ocorreu nesse período em municípios com perfis ou contextos políticos distintos. Estudos sobre política habitacional reconhecem que a entrada de governos municipais – ocorrida de forma autônoma ou decorrente de iniciativas de governos estaduais, como em Belo Horizonte – fez emergir experiências criativas de habitação de uma forma pontual e fragmentada, ou seja, que não se aplicava homogeneamente a todas as cidades (BUONFIGLIO, 2018; BONDUKI, 2014). A literatura apenas mencionada, contudo, não detalha a diversidade de trajetórias municipais nessa área de política pública. Como será explorado na próxima seção, os casos analisados sugerem alguns limites no que tange à generalização do observado nos municípios pioneiros para outros contextos municipais.

Em meados da década de 1990, emergiu uma nova abordagem nas intervenções públicas em favelas, a **urbanização integrada**, que propõe a integração da favela à cidade e o tratamento conjunto de diferentes questões ambientais, socioeconômicas e urbanísticas (DENALDI, 2003). Além disso, houve a retomada do financiamento nacional e internacional para urbanizar favelas, o que contribuiu para a progressiva disseminação da abordagem da urbanização integral entre governos subnacionais. De um lado, alguns municípios, como Santo André, Curitiba e Rio de Janeiro, contrataram financiamentos com organismos internacionais para investimentos em programas próprios de urbanização de favelas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD) e a União Europeia (UE). De outro, o governo federal passou a coordenar a política habitacional e voltou a estruturar e a financiar programas habitacionais diversos, incluindo iniciativas de urbanização e regularização de favelas. No governo de Itamar Franco (1992-1994), foi lançado o primeiro programa com recursos do Orçamento Geral da União

(OGU) para urbanização de favelas, o Programa Habitar Brasil, que teve uma escala reduzida e caráter demasiadamente político (ANDRADE, 2008).

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o programa foi reconfigurado e originou o Habitar Brasil BID (HBB). Com um novo desenho e uma escala ampliada, o governo federal recebia e controlava o repasse de recursos destinados aos governos subnacionais. Os municípios eram selecionados de acordo com critérios legais, sociais, técnico-econômicos e institucionais e deveriam desenvolver urbanizações de favela integradas do ponto de vista institucional, urbanístico e ambiental, bem como do trabalho social e da regularização fundiária. O HBB se mostrou importante para a consolidação da abordagem integrada de urbanização de favelas, a expansão da pauta de urbanização de favelas entre GSN e para o aprimoramento ou desenvolvimento da institucionalidade e da capacidade municipal. O programa condicionava o acesso dos recursos financeiros à exigência de planejamento e estruturação organizacional mínimos dos governos locais, como o desenvolvimento do subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), em que era obrigatória a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas) (PETRAROLLI, 2015).

De acordo com Denaldi (2003), essas determinações, em particular, o subprograma de DI, incentivaram os municípios a produzir diagnósticos mais completos sobre as favelas e a promover a revisão e a adequação de seu arcabouço jurídico institucional para tratar da questão. De fato, em vários municípios, implementar esse programa representou o embrião do planejamento e da estruturação organizacional local do setor habitacional (PETRAROLLI, 2015), sobretudo nos municípios “não pioneiros”. Como consequência, os municípios que elaboraram projetos no âmbito desse programa, com elevado nível de exigência técnica em relação à qualidade do projeto e à participação da comunidade, alcançaram melhores desempenhos.

Além do HBB BID, nesses anos houve também financiamentos internacionais (do BID, BIRD e UE) para iniciativas municipais de urbanização de favelas, negociados diretamente com os governos locais, como os do Rio de Janeiro e de Santo André, e que contribuíram para a progressiva construção da abordagem integrada.

O PAC-UAP, lançado em 2007, dá uma nova escala a essa abordagem. Era a primeira vez que um programa lançado em âmbito federal destinava vultosos recursos financeiros para a área de urbanização e regularização fundiária de favelas (CARDOSO; DENALDI, 2018; DENALDI et al., 2016; KLINTOWITZ, 2015). Como no HBB, nele os municípios detinham protagonismo e discricionariedade em relação ao desenho da intervenção. No entanto, o PAC-UAP teve inúmeros problemas de implementação que geraram atrasos e paralisações (CARDOSO; DENALDI, 2018; CAMPANHONI, 2016; DENALDI et al., 2016; PETRAROLLI, 2015). As razões para tais dificuldades e a baixa execução do programa já foram abordadas pela literatura (CARDOSO; DENALDI, 2018; CAMPANHONI, 2016; PETRAROLLI, 2015) e não serão detalhadas aqui.

Todos os municípios analisados neste capítulo desenvolveram intervenções no âmbito do PAC-UAP. A implementação dessas intervenções, porém, não foi similar e variou de acordo com os contextos e trajetórias locais, corroborando a argumentação de Cardoso e Denaldi (2018). A seção seguinte explora as tendências encontradas na análise das trajetórias da política de urbanização de favelas nos estudos de caso, com vistas a compreender como elas se constituem e diferem entre si e quais os seus efeitos em relação à urbanização de favelas no âmbito do PAC-UAP.

## **TENDÊNCIAS MUNICIPAIS NA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise exploratória das trajetórias municipais na política de urbanização de favelas. Eles permitem a identificação de tendências entre grupos de municípios e a proposição de um modelo-síntese, que busca expressar a variação das trajetórias relacionadas à política de urbanização de favelas resultantes da conjunção entre autonomia, capacidade e institucionalidade. Além disso, sugerem hipóteses acerca do papel das trajetórias e das capacidades setoriais no município em relação à variação da implementação de políticas federais em contextos locais específicos, particularmente em seus aspectos secundários.

A proposição do modelo-síntese é constituída por três tendências: (i) municípios com políticas e institucionalidades consolidadas de urbanização de

favelas; (ii) municípios sem experiência prévia com urbanização de favelas; e, (iii) municípios com políticas e institucionalidades não consolidadas de urbanização de favelas.

Para a construção das referidas tendências, levamos em consideração os seguintes pressupostos: (1) os municípios são simétricos do ponto de vista legal-institucional (autonomia formal), porém, são assimétricos funcionalmente, ou seja, não possuem a mesma capacidade para exercer a autonomia (autonomia substantiva); (2) a institucionalidade e as capacidades locais condicionam as escolhas disponíveis ao município, influenciando nas decisões dos governos locais sobre políticas, programas e/ou projetos de urbanização de favelas próprios ou em parceria com outros níveis de governo; e, (3) municípios podem apresentar capacidades, autonomia e institucionalidades para formular e implementar diversas ações que compõem a política habitacional, como a provisão de novas moradias, o desenvolvimento de loteamentos populares e a remoção e o reassentamento e/ou urbanização de favelas, sendo aqui enfatizada apenas a sua trajetória na área de urbanização integrada de favelas, com vistas a garantir o direito à permanência e a melhoria da vida dos cidadãos.

### **Municípios com políticas e institucionalidades consolidadas de urbanização de favelas**

Fazem parte do grupo (i) os municípios comumente denominados pioneiros (Belo Horizonte, Santo André, Rio de Janeiro e Recife). A partir da década de 1980, em um contexto nacional de redemocratização e expansão das mobilizações populares, houve nesses municípios uma conjunção de fatores locais variados – que incluíam a eleição de prefeitos progressistas e/ou sensíveis às demandas da população em situação de pobreza, o acúmulo de experiências com programas “alternativos” de urbanização de favelas e a elevação das pressões populares pelo fim das remoções forçadas – que resultaram na priorização da questão habitacional na agenda municipal e, de modo específico, da urbanização de favelas. Como consequência, eles desenvolveram, de forma autônoma e inovadora, capacidade técnico-administrativa e político-relacional para viabilizar programas de urbanização de assentamentos precários. A existência de capacidade administrativa combinava-se à densidade dos instrumentos administrativos e, uma vez que tivessem sido instalados, a sua estabilidade no tempo.

Adicionalmente, esses municípios elaboraram uma arquitetura institucional para a urbanização de favelas, incluindo a criação de órgãos de gerência e/ou execução, bem como programas, fundos, leis, políticas e planos específicos que nortearam o planejamento e a gestão do conjunto de ações relacionadas à urbanização de favelas. A partir dos anos 1990, eles passaram a aderir a programas de outros níveis governamentais e a financiamentos internacionais como estratégia para potencializar e fortalecer as suas iniciativas de urbanização de favelas.

Ao longo desses anos, observamos que nesse grupo de municípios houve a consolidação da trajetória da política municipal de urbanização de favelas, antecedendo os esforços federais nessa área e gerando um condicionamento das escolhas disponíveis aos atores. Isso não significa, de modo algum, que a trajetória instaurada se manteve intacta. O desenvolvimento inaugural de capacidades e institucionalidades locais, ocorrido na década de 1980, foi seguido, nas décadas seguintes, por aprimoramentos e avanços que resultaram no aprimoramento de programas, políticas, planos, leis e métodos para urbanizar favelas e por mudanças conjunturais que geraram pequenas alterações nessas trajetórias. Portanto, é plausível afirmarmos que a política de urbanização de favelas dos municípios desse grupo logrou se atualizar enquanto se consolidava, mantendo, de forma geral, as características que a moldaram no seu estágio inicial. O PAC-UAP, portanto, ao chegar nesses municípios, depara-se com um cenário marcado pela preexistência de capacidades e institucionalidades próprias para urbanizar favelas e em que a maioria das intervenções propostas referiam-se às áreas que já tinham planejamento e projeto iniciados ou realizados nos períodos anteriores. A adesão desses municípios ao PAC-UAP contribuiu para manter as urbanizações de favelas na agenda municipal e para alavancar a escala das intervenções, realizar obras mais complexas e mais caras e complementar ou finalizar ações em áreas que já haviam sido urbanizadas, constituindo-se como mais uma “camada de urbanização” que reforça a trajetória da urbanização de favela nesses municípios, conforme observaram Cardoso e Denaldi (2018).

O olhar específico para a trajetória de cada município desse grupo, entretanto, revela as especificidades e desafios de cada caso. A experiência de **Belo Horizonte** (SORAGGI et al., 2021) é ilustrativa da construção de uma institucionalidade específica para urbanização, incluindo a participação popular. Na década de 1980, momento de intensa atuação dos movimentos

sociais urbanos e de pioneirismo do governo estadual em urbanização de favelas, o município criou o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela) (Lei Municipal n. 3.523, de 1983). O programa levou à criação de um órgão encarregado especificamente do trabalho em vilas e favelas, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel).

Nas décadas de 1990 e 2000, a continuidade eleitoral das coligações de centro-esquerda compostas pelos Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e outros partidos garantiu avanços na institucionalização da política habitacional. Na gestão de Patrus Ananias (1993-1996), houve a formulação da Política Municipal de Habitação (PMH), do Sistema Municipal de Habitação (SMH) e a implementação do Orçamento Participativo Regional (OP) e do Orçamento Participativo de Habitação (OPH), que destinavam recursos públicos para urbanização de favelas e produção habitacional. Dados os escassos recursos, as obras do OP mostraram-se insuficientes para urbanizações completas. Por isso, em 1996, na época do novo Plano Diretor, foram lançados os planos de urbanização de favelas, posteriormente denominados Planos Globais Específicos (PGEs), um instrumento de planejamento territorial das intervenções urbanísticas em cada assentamento, vinculado ao OP. Em 2004, lançou-se o Programa Vila Viva, que alavancou as intervenções planejadas nos PGEs com financiamentos externos, contando, a partir de 2007, com recursos do PAC. A institucionalidade consolidada do município, a continuidade e a experiência da Urbel e de seus técnicos e a existência de uma “cartela de projetos” contribuíram tanto para o volume de recursos captados no PAC quanto para a execução das intervenções alinhadas com a PMH e com os PGEs. No entanto, a operacionalização das obras do PAC teve desafios e resultados inesperados, particularmente mudanças na metodologia de participação comunitária.

**Santo André** (DENALDI et al., 2021) destaca-se por ter se constituído como um “laboratório” de inovações para urbanização de favelas, relacionadas à matricialidade, à abordagem e as estratégias de gestão e à participação social e o planejamento na escala da cidade, influenciando a política de urbanização de favelas em outros municípios e no governo federal. A política municipal de urbanização de favelas começou a se estruturar em 1989, na primeira gestão de Celso Daniel (PT), e consolidou-se gradualmente na década de 1990 e meados de 2000, período de continuidade político-eleitoral de caráter progressista,



excetuando-se a gestão de Newton Brandão (1993-1996). Naqueles anos, o município desenvolveu diferentes estratégias, programas e métodos para urbanização de favelas: na primeira gestão de Daniel, foram executadas, com recursos próprios, redes de água e esgoto em parceria com o Semasa, intervenções pontuais (Pré-Urb) e intervenções integrais; a partir de 1997, o município passa a acessar recursos federais e financiamentos internacionais, permitindo o desenvolvimento de intervenções mais complexas, e lança o Programa Santo André Mais Igual (SAMI). Ao longo desses anos, Santo André desenvolveu capacidades técnico-administrativas para operacionalizar seus programas, incluindo a contratação de uma equipe concursada e de profissionais de outras cidades com experiência no tema, como Recife. Também criou uma institucionalidade própria, com órgãos específicos para urbanização de favelas e com regras (anteriores às do governo federal) para nortear essa política, como a Lei n. 6.864, de 1991, que cria as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), e o Plano Municipal de Habitação (2004).

Os recursos do PAC-UAP complementaram intervenções em desenvolvimento, alavancaram intervenções mais complexas, com necessidade de provisão habitacional, além de ter contribuído para a continuidade da política municipal para favelas. A permanência de parte da equipe técnica, experiente no tema, garantiu capacidade técnico-administrativa para executar as ações. Entretanto, alguns elementos locais enfraqueceram a trajetória dessa política, como a redução da prioridade desse tema na agenda governamental a partir de 2005, o arrefecimento do ímpeto inovador, a saída gradual de técnicos experientes e a diminuição de capacidade político-relacional, influenciando as ações implementadas no PAC, que enfrentaram inúmeros desafios e acabaram drenando os esforços da reduzida equipe municipal para sua gestão.

**O Rio de Janeiro** (CARDOSO, et al., 2021) desenvolve legislações e políticas públicas de urbanização e promoção de melhorias em favelas há algumas décadas. Na década de 1980, intervenções pioneiras do governo estadual estabeleceram diretrizes que foram incorporadas pelo governo municipal, como a concentração em obras de infraestrutura e de acessibilidade, a instalação de equipamentos sociais e a reduzida ênfase na regularização fundiária. Nessa mesma década, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Projeto Mutirão (1984), com obras pontuais de melhoria em favelas, e outras iniciativas, que consolidaram

um conjunto de experiências, uma competência técnica e administrativa e um acúmulo de propostas que vai permitir que, na década seguinte, a Prefeitura venha a efetivamente assumir de forma mais ampla a questão da urbanização de favelas no seu âmbito de atuação (CARDOSO, et al., 2021, p. 26).

De fato, na década de 1990, a prefeitura estruturou um aparato institucional para ancorar as ações de urbanização, conforme estabelecido no Plano Diretor de 1992. De um lado, no primeiro mandato de Cesar Maia, do Partido da Frente Liberal (PFL) (1993-1997), criou-se a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que instituiu uma política habitacional voltada para a urbanização e a regularização das favelas, cuja equipe tinha diversos técnicos que haviam participado do Projeto Mutirão. De outro, lançou-se o Programa Favela Bairro, que propunha a urbanização integral de favelas de médio porte e, a partir de 1997, contou com apoio financeiro do BID. A continuidade do grupo político à frente da prefeitura entre 1993 e 2008 garantiu que o Favela Bairro, um caso de sucesso e referência nacional e internacional, se mantivesse ativo até o início da gestão de Eduardo Paes, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (2009-2016), quando foi criado o Morar Carioca. Este novo programa representava a continuidade das políticas prévias de urbanização, embora tenha gradualmente abandonado a metodologia proposta.

A análise do PAC-UAP no Rio de Janeiro<sup>3</sup> indica que houve uma dependência parcial da trajetória municipal previamente consolidada: de um lado, a implementação do programa reforçou o histórico municipal de atuação em favelas menores com ações de urbanização integral e parcial, herdado do Favela Bairro; de outro, significou um aumento do risco de remoções e a inserção institucional do tema da regularização fundiária. Nesse sentido, é importante destacar que o governo Paes se diferencia dos anteriores pela aliança entre os três níveis de governo e por ter lançado novos programas para favelas, como o Bairro Maravilha (2009), que não eram geridos pela SMH e tinham regras mais flexíveis, atendendo a demandas de vereadores, além de ter privilegiado intervenções emblemáticas, vinculadas a uma agenda urbana de megaeventos,

---

3. Vale indicar que parte significativa das intervenções do PAC-UAP no Rio de Janeiro foi assumida pelo governo estadual, que não tinha a mesma experiência que o governo municipal com urbanização de favelas e enfrentou inúmeros problemas na implementação do programa.

reforçando um problema já existente relacionado com a falta de processos adequados de participação popular.

Em **Recife** (ROCHA et al., 2021), os programas “alternativos” do BNH, operacionalizados pelo governo estadual e, em algumas áreas, compartilhados com o governo municipal, estimularam o início de uma institucionalidade própria para urbanização e a regularização de favelas: a criação das Áreas Especiais (AEs) (Dec. Mun. n. 11.670, de 1980), que diminuíram as ameaças de remoção, e o estabelecimento dos Núcleos de Planejamento Comunitário (NPC) ou “Barracões”, espaços de negociação e de participação popular nas urbanizações do Promorar, que envolviam o governo municipal. Na década de 1980, as AE tornaram-se Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (Lei n. 14.511/1983) e foram dotadas de um instrumento próprio de planejamento e gestão, o Plano de Regularização das ZEIS-PREZEIS (Lei n. 14.947/1987), tornando-se referência para consolidação de assentamentos precários no Brasil.

A partir dos anos 1990, passaram a ocorrer intervenções mais abrangentes em favelas, embora a política habitacional se organizasse de forma dispersa na estrutura organizacional da prefeitura. As urbanizações de favela, por exemplo, foram viabilizadas por programas diferentes com financiadores e órgãos executores variados (que, posteriormente, receberam aportes do PAC-UAP). Por exemplo, o HBB, financiado pelo BID, foi inicialmente gerido pela URB-Recife e depois pela Secretaria Municipal de Habitação, e o Prometrópole, financiado pelo Banco Mundial, contava com uma estrutura de gestão e execução que envolvia a Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR) e a Autarquia de Urbanização do Recife (URB-Recife).

Mesmo com alternância política no nível municipal e com a fragmentação e instabilidade organizacional, Recife consolidou um “saber local”, capacidade para implementar urbanizações e “[...] linhas de políticas públicas de habitação de interesse social consolidadas, com estratégias e objetivos claros” (ROCHA et al., 2021, p. 115). Isso repercutiu na implementação do PAC-UAP na cidade. Este novo programa

[...] se insere nessa dinâmica municipal sem interferir em sua capacidade institucional normativa e organizacional, mas favorecendo a complementação ou conclusão das intervenções em assentamentos precários promovidos pelos programas anteriores” (Ibidem, p. 90). Ele deu

continuidade ao arranjo institucional vigente, sendo operacionalizado por diferentes órgãos, com objetivos, estruturas e dinâmicas variadas, “[...] em função da origem dos projetos, e, também, da natureza e tipo de intervenção (Ibidem, p. 102)”.

Consequentemente, o PAC-UAP se desenvolveu em um contexto de capacidade e institucionalidade preexistentes, mas marcado pela dispersão organizacional, o que se reflete na variação dos resultados dos projetos que migraram dos diferentes programas anteriores.

### **Municípios sem experiência prévia com urbanização de favelas**

O grupo sem experiência prévia com urbanização de favelas, representado por Pelotas, inclui municípios que não possuem acúmulo de experiência com o tema. De modo geral, pode-se afirmar que eles não desenvolveram, nem autonomamente e nem com parcerias, programas e políticas estruturadas de urbanização integrada de favelas entre 1980 e 2000. Como resultado, não apresentam um histórico de construção gradual de capacidade técnico-administrativa e de institucionalidade, com programas, planos e políticas locais voltadas exclusivamente para urbanização integral de favelas, situação que não foi significativamente alterada com o PAC-UAP.

É interessante notar que esses municípios se mostraram sensíveis aos incentivos federais. Mediante a oferta de recursos financeiros, eles desenvolveram e implementaram projetos de urbanização e consolidação de favelas, como no PAC-UAP, ainda que tenham enfatizado outras intervenções de habitação social, como loteamentos populares e provisão de novas unidades, nas últimas décadas. Além disso, frente aos estímulos derivados da criação do SNHIS, neles houve avanços na institucionalização da política de habitação, com o desenvolvimento de Conselhos Municipais de Habitação e de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, embora a pesquisa traga evidências de reduzida efetividade desses instrumentos.

Os municípios desse grupo são, portanto, estimulados a desenvolver projetos a “toque de caixa” e a aprimorar sua institucionalidade, pelo menos formalmente, para aderir aos programas e incentivos federais, mas isso não necessariamente ocorre com base em um planejamento local de médio e longo

prazo. Como consequência, o que comumente se verifica é a dificuldade de desenvolverem urbanizações mais abrangentes, assim como de ampliar de forma efetiva a sua institucionalização para urbanizar favelas e o seu arcabouço jurídico local, o que está diretamente relacionado à insuficiência de recursos e à reduzida capacidade técnico-administrativa, bem como às dinâmicas políticas locais.

Em linhas gerais, há o esforço de espelhamento do que é proposto nos programas federais no plano local. São, portanto, municípios em que as políticas e ações de urbanização de favelas ocorrem de maneira mais pontual e fragmentada, apresentando baixos níveis de densidade e de estabilidade como indicadores da capacidade administrativa, ao passo que possuem elevados níveis de dependência com relação aos arranjos de cooperação federativa que se processam por meio de programas.

A cidade de Pelotas, no Rio Grande do Sul, é a que melhor representa esse grupo. Como descrito no Relatório Pelotas (MEDVEDOVSKI et. al., 2021), diante da disponibilidade de terras públicas, o governo municipal adotou uma política de habitação social com foco nos loteamentos populares, a maioria sem infraestrutura e para receber famílias reassentadas, e na provisão habitacional. A urbanização e a regularização dos assentamentos precários (e dos loteamentos desprovidos de infraestrutura) não se constituiu historicamente como uma prioridade na cidade. Consequentemente, Pelotas não desenvolveu experiência com planejamento e execução de projetos de urbanização integral de favelas, tampouco capacidades ou institucionalidades para isso.

Nesse contexto, o PAC-UAP representou a chegada inaugural de conceitos e práticas relacionados à urbanização integrada de favelas. O programa foi desenvolvido para urbanizar e remanejar/reassentar favelas em quatro áreas da cidade. Sua implementação foi gerida pela Unidade Gerenciadora de Projetos (UGP), composta por profissionais insulados politicamente e tecnicamente qualificados, mas que tinham reduzido conhecimento ou experiência com urbanização de favelas. Essa equipe precisou lidar com várias dificuldades na execução dos projetos, principalmente em ações que eram novas naquele contexto, como a urbanização integrada e regularização fundiária. Como consequência, a implementação do PAC-UAP e os avanços normativos promovidos por meio de estímulos federais, como o PLHIS, não transformaram de forma perene as práticas locais.

## **Municípios com políticas e institucionalidades não consolidadas de urbanização de favelas**

A terceira tendência diz respeito a municípios (Curitiba, Fortaleza e Campina Grande) que implementaram programas, projetos ou ações de urbanização de favelas a partir da década de 1980, mas que não consolidaram uma trajetória nessa área de política pública. Ou seja, não estruturaram institucionalidades específicas e permanentes para urbanizar favelas que contribuíssem para condicionar as escolhas dos atores envolvidos nessa temática. Isso ocorreu porque esses municípios ou não conseguiram mantê-la na agenda prioritária do governo local, ou não construíram uma política própria. Além disso, a capacidade de implementação da política de urbanização de favelas foi fortemente impactada por questões político-eleitorais, com descontinuidades nas gestões pouco favoráveis à sua estruturação.

Na prática, a política de urbanização de favelas nessas cidades ocorreu de forma mais esparsa e fragmentada do que no primeiro grupo de municípios. Isso não significa, contudo, que elas não tivessem uma atuação em favelas ou com política habitacional. Como será detalhado adiante, essa atuação existia, mas não foi feita de forma estruturada e institucionalizada ou, então, foi pautada por outros fins, como o reassentamento da população residente em favelas para conjuntos habitacionais, não necessariamente promovendo urbanização e consolidação das ocupações. De modo complementar, a ação desses governos municipais em favelas costumava dialogar com outras políticas habitacionais e com a política urbana, não ocupando lugar prioritário na agenda governamental. Eventualmente, quando esteve entre as prioridades, tinha muito mais relação com programas federais e menos com iniciativas locais, e, quando esteve relacionada a estas iniciativas, a questão da urbanização de favelas era pautada como uma problemática a ser equacionada a fim de que se viabilizasse algum programa ou projeto, sendo, portanto, uma espécie de apêndice de uma ação maior.

Nos municípios onde a política de urbanização de favelas esteve relacionada a programas federais, verifica-se que houve a instalação de capacidades e institucionalidades, como parte do escopo dos próprios programas. Todavia, isso não significa que os indicadores que as compõem fossem estáveis e permanentes. A despeito disso, quando demandados, esses indicadores são “reativados”, em uma espécie de resgate de mecanismos, regras e/ou iniciativas que haviam sido descontinuados.

Em **Curitiba** (NUNES DA SILVA et al., 2021), cidade com longa e reconhecida trajetória em planejamento urbano, a ideia de modernização sempre foi o “carro-chefe”. Com relação à urbanização de favelas e tendo em vista seu projeto modernizador, o município realizou, desde o período da ditadura militar, intervenções no sentido de erradicar as favelas e de reassentar as famílias para conjuntos habitacionais. Tais intervenções estiveram sob a responsabilidade da COHAB-CT e foram viabilizadas com recursos financeiros oriundos do BNH.

Em meados da década de 1960, Curitiba criou o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), uma institucionalidade que impactou fortemente na política local de habitação, e à qual se somou a Política de Habitação do Município, instituída em 1964. Na década de 1970, a opção pela erradicação de favelas ainda era hegemônica nas intervenções realizadas pelo município. Esse quadro perdurou a despeito da instalação de capacidades técnico-administrativas e institucionais para a produção da política urbana, dado que a política de urbanização de favelas não era prioridade na agenda governamental.

Na década de 1980, quando Curitiba passou a ser administrada pelos prefeitos do PMDB, Maurício Fruet e Roberto Requião (1983-1988), os movimentos populares que reivindicavam o direito à cidade nas áreas periféricas ganharam força. Surgiram, nesse período, iniciativas pioneiras de participação popular e de promoção de projetos e legislações de regularização fundiária, justamente quando o município desenvolvia o Plano Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba (CIC).

Essas iniciativas, no entanto, não foram bem aceitas por técnicos do IPPUC, da COHAB-CT e de parte dos vereadores, tendo em vista que foram criadas “institucionalidades” que concorriam diretamente com esses atores. Além disso, havia uma forte identificação da elite curitibana com o projeto de modernização da cidade. Havia, portanto, restrições internas, devido à cultura política e institucional local, e externas, de grupos políticos e econômicos que exigiam a manutenção de um *modus operandi* que limitava a gestão democrática e os avanços na política de urbanização de favelas, que não era vista como integrante da política habitacional.

A década de 1990 foi marcada por um retrocesso no que se refere à capacidade institucional de Curitiba para executar a política de urbanização de

favelas, sobretudo na sua relação com a regularização fundiária. De modo concreto, o retrocesso se deu em decorrência da retomada de remoções, e da consequente realocação de famílias em novos empreendimentos habitacionais, bem como da extinção de instrumentos de regularização fundiária anteriormente aprovados.

Nos anos 2000, destaca-se o Pemas, no âmbito do HBB, enquanto tentativa de inflexão na política de urbanização de favelas. Nesse contexto, a concepção e o desenvolvimento de projetos de urbanização de favelas passaram a conter uma perspectiva integrada e integral da urbanização, substituindo, parcialmente, a remoção e a relocação características das décadas anteriores. O desenvolvimento de tais projetos, todavia, ocorreu em número reduzido, tendo em vista o “problema favela”. É importante notar que o município contava com programas específicos para urbanização de favelas, porém, sua implementação ocorria somente quando havia a possibilidade de acessar recursos de fontes externas (federais e/ou internacionais). Não havia uma política de urbanização de favelas dotada de institucionalidade, a despeito de ela ter sido criada em lei.

Com o Pemas foi possível promover ações de capacitação e qualificação dos técnicos do município como estratégia para a construção de uma nova concepção de intervenções em favelas, intersetorial, integrada e programática e, logo, diferente da que vinha sendo posta em prática. Apesar disso, em linhas gerais, os avanços e retrocessos observados em Curitiba concorreram para a não densidade e a instabilidade das capacidades técnico-administrativa e das institucionalidades da política de urbanização de favelas. Outro aspecto a ser destacado é o descompasso entre o discurso político e a prática do planejamento e da gestão.

No caso dos projetos do PAC-UAP, as áreas selecionadas para intervenção nos assentamentos foram prioritariamente de APPs e localizadas em bacias hidrográficas. A definição do modelo de intervenção foi dada no âmbito da COHAB-CT, sem a participação de órgãos como o IPPUC e a Secretaria de Meio Ambiente. Houve problemas na qualidade dos projetos, gerando impactos negativos na execução. No limite, o PAC-UAP em Curitiba se revelou mais como um programa de remoção e de reassentamento do que de urbanização, consolidação e regularização de assentamentos precários, conforme previsto no arcabouço normativo do PAC-UAP.



Em suma, o município de Curitiba vem demonstrando elevada densidade e estabilidade da sua capacidade técnico-administrativa para o planejamento urbano, sobretudo no que se refere aos aspectos relacionados à modernização da cidade. No entanto, isso não se reflete na urbanização de favelas, pois, a despeito de esforços empreendidos pelas diferentes gestões municipais, não houve a consolidação nem de capacidades, nem de institucionalidades nessa direção.

**Fortaleza** (PEQUENO et al., 2021) apresentou trajetória marcada por: (i) participação de consultorias externas na formulação de projetos de urbanização de favelas; (ii) existência de equipes reduzidas nos órgãos de habitação; e, (iii) realização de contratações temporárias relacionadas à dificuldade de composição de quadro de atuação permanente. Esse quadro denota a fragilidade do município em termos de capacidades estatais, particularmente na dimensão técnico-administrativa.

Com a extinção do BNH e o conseqüente esvaziamento da atuação federal, coube ao governo estadual, por meio da COHAB-CE, continuar atuando na implementação das ações de produção habitacional e de urbanização de favelas. A urbanização passou a ocorrer sem remoção em larga escala, diferentemente do que predominava em períodos anteriores. Apesar disso, as áreas priorizadas foram as que possuíam mais proximidade com atrativos turísticos.

Os anos de 1990 marcam a emergência da fase de urbanizações integradas e integrais desenvolvidas pelo governo estadual, com ações de reassentamento nas proximidades das áreas de intervenção. O Promoradia/CEF foi essencial para o financiamento de tais projetos, que eram encaminhados pela COHAB-CE e atenderam cerca de 52 mil famílias. Ao final dessa década, a COHAB-CE, principal órgão de enfrentamento da problemática da moradia, foi extinta, e as políticas estaduais de habitação foram deslocadas para a Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), resultando na redução da coordenação das políticas de urbanização.

Ainda na década de 1990, o Programa HBB passou a figurar como referência para o plano de intervenção em favelas. Elaborado pela Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e de Infraestrutura Urbana (COMHAB), órgão ligado ao gabinete do prefeito, esse plano priorizou as áreas de risco localizadas em setores valorizados e que, ao mesmo tempo, apresentam problemas de degradação socioambiental e de expressivo crescimento urbano.

O escopo e a lógica da intervenção em favelas sofreram ampliação, porém, as institucionalidades e capacidades técnico-administrativas no nível local permaneceram limitadas, assim como a política de urbanização de favelas continuava sem ser prioridade na agenda governamental.

O município ingressou na política de urbanização de favelas, de fato, a partir da década de 2000. Criada em 2003, a Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) deu prosseguimento às ações de desenvolvimento institucional iniciadas com o HBB, todavia, sem grandes investimentos locais. A fundação contratou uma consultoria para a execução de atividades de DI previstas no contrato do HBB, porém, não houve a multiplicação do conhecimento entre os técnicos da HABITAFOR. Nesse contexto, destaca-se a Política Habitacional de Interesse Social (PHIS) como importante resultado das ações de desenvolvimento institucional do HBB, que, no entanto, foi subutilizada, a despeito da sua relevância para o planejamento e a gestão habitacional. A PHIS, também desenvolvida por uma consultoria, apresentou resultados pouco significativos no que se refere à aproximação e ao diálogo entre movimentos sociais e a Habitafor e ao alcance de melhores condições de moradia.

A trajetória de Fortaleza revelou a sua dependência em relação aos demais níveis de governos, sobretudo no que se refere aos recursos financeiros para viabilizar ações de urbanização de favelas e de fortalecimento das capacidades. Isso evidencia a importância dos arranjos federativos de cooperação por meio de programas.

O início da gestão da prefeita Luizianne Lins, do PT (2005-2012), representou uma inflexão na forma como a política de habitação passou a ser tratada pela gestão municipal, em particular pela Habitafor. Essa inflexão, todavia, não se deu no sentido da realização de mudanças estruturais no planejamento e na gestão da política de habitação, mas apenas pontuais, ganhando força a gestão por projetos. Prevaleram as intervenções em áreas de riscos, não havendo, portanto, inovações nesse sentido em relação aos períodos anteriores. Houve avanços na gestão democrática, mas ocorreu o arrefecimento da construção coletiva envolvendo o poder público e os movimentos sociais de moradia, o que fragilizou a execução de projetos. As mudanças institucionais que ocorreram no segundo mandato da prefeita estiveram inseridas no ambiente da Copa do Mundo de 2014, tendo em vista

que Fortaleza foi uma das cidades-sede. Era preciso realizar mudanças que dessem conta das novas demandas que emergiram. No entanto, essas mudanças não foram direcionadas à estruturação do planejamento e da gestão da política de urbanização de favelas na sua relação com a política urbana, de médio e longo prazo, mas sim ao atendimento dos interesses do mercado imobiliário. Uma vez mais perdeu-se a oportunidade de instalar capacidades institucionais e técnico-administrativas como condição essencial para o fortalecimento da autonomia local.

Na gestão do prefeito Roberto Cláudio, que foi filiado ao PSB e atualmente se encontra no Partido Democrático Trabalhista (PDT), o movimento iniciado no período anterior ganha proeminência, ou seja, o fortalecimento do mercado imobiliário e da construção civil. Em 2014, a Habitafor é convertida em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional e o planejamento urbano se dissocia cada vez mais da política habitacional. Ganham força as parcerias público-privadas e a produção de conjuntos habitacionais para atender demandas advindas de remoções. Ademais, evidencia-se o predomínio do projeto urbano sobre o processo de planejamento, interferindo diretamente na provisão de moradias.

O PAC-UAP possibilitou a retomada, na escala metropolitana, das intervenções em urbanização de favelas pela Habitafor, em parceria com a Secretaria Estadual das Cidades. Mesmo que isso ajudasse a equacionar problemas de inundações em Fortaleza, persistiu uma lógica de ações de urbanização de favelas dissociada de uma política municipal e de um processo de planejamento, desconsiderando critérios e lógicas de escolha das áreas a serem urbanizadas. Esse quadro geral demonstra o baixo nível de autonomia de Fortaleza, assim como a pouca densidade e estabilidade da institucionalidade e da capacidade técnico-administrativa para implementar políticas de urbanização de favelas.

Em **Campina Grande** (MORAES et. al., 2021), como em outros municípios brasileiros, a partir da década de 1980, o modelo de erradicação de favelas passa gradualmente a ser substituído por práticas de urbanização dos assentamentos precários, as quais preconizavam a permanência dos moradores e a implantação de infraestrutura e habitação. A principal referência foi o Promorar, programa federal aprovado localmente em 1981 e implantado por meio do Programa Especial de Habitação (PROHAB), de âmbito municipal, em convênio com o BNH. Entre 1985 e 1991, foram realizadas intervenções

de infraestrutura, implementadas pelos governos estadual e municipal, em diversos assentamentos, com recursos oriundos do governo federal. Esse fato revela não apenas a importância da cooperação federativa por meio de programas, mas a pouca autonomia e a ausência de capacidade técnico-administrativa por parte do município de Campina Grande para implementar a urbanização de favelas.

No início dos anos 2000, a implementação do Programa Habitar Brasil BID (HBB) representou o principal esforço para constituir uma política municipal de habitação, de forma geral, e para uma atuação estruturada do município na urbanização de assentamentos precários, em específico. Destaca-se a elaboração do Pemas, que informa acerca da capacidade institucional de Campina Grande no setor urbano e habitacional, faz um diagnóstico-síntese, elabora a matriz Pemas e define ações de desenvolvimento institucional.

O HBB possibilitou a realização de importantes investimentos em Campina Grande, ao mesmo tempo que oportunizou, sobretudo por meio de ações de desenvolvimento institucional, a ampliação dos aparatos governamentais no campo da urbanização de favelas. Contudo, não ocorreram avanços no sentido do fortalecimento das capacidades técnico-administrativas, assim como a formulação e a implementação da política de urbanização de favelas ocorreram de forma dispersa institucionalmente, provocando a sua fragmentação e fragilização.

Esse quadro tem relação direta com disputas de poder nas gestões municipais que definiram avanços, retrocessos e permanências na estruturação de capacidades e institucionalidades para urbanização de favelas. As disputas políticas, tanto externas quanto internas, levaram a mudanças nas concepções da política de habitação, nas formas de gestão de programas e projetos e nas ações de urbanização, nem sempre no sentido de avanços e, por vezes, inclusive, comprometendo a execução de programas e/ou projetos.

No que se refere às capacidades técnico-administrativas, em primeiro lugar, em Campina Grande havia déficit de recursos humanos com habilidades e competências técnicas para atuar com eficácia na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas e/ou projetos de urbanização de favelas. Em segundo lugar, o quadro de profissionais era constituído, principalmente, por cargos comissionados e contratados, o que configurava uma situação de instabilidade, estando a política de urbanização sujeita a

descontinuidades, principalmente quando se considera que essa política não é prioridade na agenda local. Em adição, foram verificadas mudanças de pessoal nos cargos de comando, o que também impactava diretamente na consecução da política. Destaca-se, ainda, que os técnicos com maior experiência não necessariamente participavam dos processos de tomada de decisão. Por fim, havia a participação de empresas de consultoria nos programas e/ou projetos, porém, sem transferência de conhecimentos e habilidades para as equipes locais de forma a qualificá-las e, assim, fortalecer as capacidades técnico-administrativas.

Com relação à institucionalidade, não houve protagonismo do órgão específico de habitação na condução da política habitacional, cujas atribuições estavam distribuídas entre diversas secretarias, como a de Planejamento e de Obras. Na prática, as ações se encontravam divididas entre os setores que compunham essas secretarias. Esse quadro reforça, portanto, a complexidade e a gravidade da dispersão institucional para efeitos de consecução da política de urbanização de favelas.

A experiência do PAC-UAP em Campina Grande priorizou áreas com maior grau de precariedade e risco. Nenhuma delas tinha sido objeto de intervenção de modo abrangente em momento anterior. As fragilidades em termos de capacidades e institucionalidades reverberaram nos projetos enquadrados no âmbito do PAC-UAP, com destaque para problemas relacionados à qualidade dos projetos e às dificuldades com processos de desapropriação. Na prática, a experiência não incorporou, como prioridade na agenda local, a questão da urbanização de favelas, havendo predomínio de arranjos institucionais instáveis. Esse quadro se completa com a ocorrência de atuações desarticuladas entre os órgãos da administração municipal diretamente responsáveis pelas políticas urbana e habitacional.

Para concluir, a análise das diferentes tendências sugere que a institucionalidade e as capacidades instaladas nos municípios anteriormente ao PAC-UAP se relacionam com as diferentes maneiras pelas quais esse programa se inseriu no âmbito local. Os municípios que contavam com capacidades desenvolvidas e uma institucionalidade consolidada, de modo geral, adaptaram o PAC-UAP às estruturas, métodos e políticas vigentes. Já os municípios desprovidos de experiência prévia com urbanização de favelas implementaram o programa na ausência de uma perspectiva integrada e com dificuldades

técnicas e político-relacionais, e não conseguiram instalar institucionalidades e capacidades inaugurais para desenvolver essa política. Por fim, os municípios que tinham alguma experiência com urbanização de favelas, mas que não chegaram a constituir uma política e uma trajetória consolidada nessa área, não reforçaram institucionalidades e nem capacidades com o PAC-UAP. Isso ocorreu, no geral, pela ausência de priorização do tema na agenda governamental local, e, em alguns casos, pela prevalência da perspectiva da gestão por projetos diante da possibilidade de captação de recursos, em detrimento de planejamento de médio e longo prazo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou a trajetória da política de urbanização de favelas nos oito municípios que compõem este livro, enfatizando aspectos de condicionantes institucionais. Ancorando-se na literatura que trata de federalismo, institucionalidades e capacidade estatal, o texto traz alguns avanços relacionados ao que sabemos sobre as trajetórias municipais na política de urbanização de favelas e como elas se relacionam com as variações na implementação do PAC-UAP.

De um lado, a análise detalhada da trajetória dos municípios na política de urbanização de favelas revelou a existência de três tendências: (1) municípios com políticas e institucionalidades consolidadas de urbanização de favelas, (2) municípios sem experiência prévia com urbanização de favelas e (3) municípios com políticas e institucionalidades não consolidadas de urbanização de favelas. Esse modelo-síntese de organização dos casos, embora seja exploratório e esteja distante de capturar as minúcias e complexidades dos casos, auxilia na compreensão da diversidade de contextos municipais e avança na construção de hipóteses explicativas de variações na implementação local da política intergovernamental.

Os resultados deste trabalho reforçam a argumentação de que elementos locais, como a institucionalidade e as capacidades preexistentes, ajudam a compreender a variação na implementação local de políticas públicas compartilhadas com o governo federal, em especial em relação aos seus aspectos secundários (SABATIER, 1988). Além disso, avançamos em relação ao

trabalho de Lavallo, Rodrigues e Guicheney (2019) ao identificar não apenas os municípios diametralmente opostos em relação à existência de capacidades e institucionalidades, mas uma tendência híbrida, na qual se constata a existência de alguma experiência prévia com urbanização de favelas e de indicadores de capacidades administrativas, ainda que uma trajetória específica para a urbanização de favelas não tenha se consolidado. O caso de Curitiba se destaca nessa tendência, pois se trata de um município com reconhecida capacidade e institucionalidade para a política urbana e habitacional, mas não para a política de urbanização de favelas, resultante de escolhas e prioridades políticas locais.

Também chama a atenção a instabilidade do modelo de arranjo federativo de cooperação por meio de programas (GRIN, 2016), que, paradoxalmente, predomina na política brasileira de urbanização de favelas. Nesse sentido, desenvolvemos a seguinte proposição, que se reveste de elementos teóricos, analíticos e empíricos, em relação aos programas federais para a área de habitação: eles vêm em “ondas”, e a pauta da urbanização vai e volta constantemente.

Nesse contexto, os municípios tendem a aderir aos programas, mas a sua implementação tem efeitos variados dependendo de onde eles “aterrissam”. Por exemplo, ao aderirem ao PAC-UAP, as cidades com trajetórias consolidadas de urbanização de favelas passaram a contar com mais recursos financeiros, conseguiram fortalecer a pauta da urbanização integral das favelas e realizar intervenções planejadas anteriormente e alinhadas com sua institucionalidade local. Já nos municípios desprovidos de experiência ou com uma trajetória não consolidada, o PAC-UAP não provocou mudanças estruturantes e não conseguiu fomentar a institucionalização de intervenções integradas e integrais de urbanização de favelas, nem a capacidade municipal para promovê-las.

Este capítulo evidencia que a trajetória de governos municipais no que tange à política de urbanização de favelas pode seguir diferentes caminhos, em que pese a recente coordenação federativa nessa área de política pública. Isso significa que programas futuros de urbanização de favelas ou de aprimoramento da capacidade e da institucionalidade dos municípios brasileiros serão provavelmente mais efetivos se considerarem em seu desenho essa

heterogeneidade. A recente retração do financiamento federal para habitação social e, de modo específico, para urbanização de favelas, é uma nova e enorme “onda” que pode desfavorecer essa pauta, podendo ter impactos nos municípios no que tange às políticas desenvolvidas e as capacidades para produzi-las, ao mesmo tempo em que pode incentivar os governos municipais a buscar recursos financeiros em outras fontes, como organismos multilaterais, ou mesmo fontes próprias.

Por fim, apontamos que a análise efetuada neste capítulo contém limites, tendo em vista que a realidade dos municípios brasileiros apresenta uma rica diversidade de contextos e situações que não está coberta pela amostra. Trabalhos futuros podem utilizar a proposição de modelo-síntese aqui desenvolvida para trabalhar com outros municípios. Assumimos, adicionalmente, que compreender e aprimorar a capacidade de governos municipais para promover a política habitacional continua sendo relevante, em termos teóricos e práticos, constituindo-se como um passo essencial na direção de ações governamentais mais efetivas e igualitárias.

## Agradecimentos

As autoras agradecem às pesquisadoras e aos pesquisadores que comentaram versões anteriores deste capítulo e destacam que são responsáveis pelas opiniões, hipóteses e conclusões expressas. Fernanda Lima-Silva também agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela bolsa concedida (bolsa pós-doc 2019/06616-0).

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. E. L. de. **Regularização fundiária de favelas: o caso HBB**. 2008, 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6352>. Acesso em: 13 set. 2021.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.



\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. et al. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

BERNARDI, B. B. The concept of path dependency: definitions and theoretical controversies. **Perspectivas**, São Paulo, v.41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BONDUKI, N. Avanços, limitações e desafios da política habitacional do Governo Lula – Direito à habitação em oposição ao direito à cidade. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Coords.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 293-316.

BRASIL. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole/ Cebrap, 2006.

BUONFIGLIO, L. Análise da política urbana habitacional brasileira da última década. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 61-90, mai./ago. 2018.

CALDAS, M. F. **A Utopia da reforma urbana**: ação governamental e política pública no Brasil. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CAMPANHONI, A. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 67, v. 2, p. 227-248, abr./jun.2016.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, p. 219-240, 1º sem. 2007.

\_\_\_\_\_; DENALDI, R. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

\_\_\_\_\_; LUFT, R.; XIMENES, L.; NOHL, A.; PINA, A. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. 2021.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, L. C. Q. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação recente (1993-1996). Relatório final, Parte I. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002.

CINGOLANI, L. The state of State capacity: A review of concepts, evidence and measures. **Working Paper**, n. 53. Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003, 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R. et. al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 18, p. 101-118, 2016.

DENALDI, R.; LIMA-SILVA, F.; ALMEIDA, G. J. A.; SILVEIRA, K.; PETRAROLLI, J.; QUARENTA, J.; PINTO, M. G.; ABREU, M. O. M. **Direito   Cidade e Habita o**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementa o de políticas (programas e projetos) de urbaniza o de favelas no Município de Santo André. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

FERREIRA, G. D. **Políticas Estaduais de Desenvolvimento e Guerra Fiscal**. 2005, 214 f. Disserta o (Mestrado em Desenvolvimento Econ mico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresenta o: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

\_\_\_\_\_; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, R. R. **Políticas habitacionais na federa o brasileira**: os estados em busca de seu lugar. 2009, 155 f. Disserta o (Mestrado em Administra o Pública e Governo) – Escola de Administra o de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GRIN, E. **Rotas federativas para a promo o das capacidades estatais municipais**: uma análise da experiência brasileira. 2016, 406 f. Tese (Doutorado em Administra o Pública e Governo) – Escola de Administra o de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 936-957, 1996.

HOWLETT, M. Process sequencing policy dynamics: beyond homeostasis and path dependency. **Journal of Public Policy**, v. 29, n. 3, p. 241-262, 2009.

KLINTOWITZ, D. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. 2015, 256 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política** [online], v. 27, n. 71, 2019.

LEONARDO, V. S. **Do desenho nacional à dinâmica local: a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR)**. 2017, 365 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

LIMA-SILVA, F. **Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. 2019, 317 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2019.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, p. 507-548, 2000.

MEDVEDOVSKI, N. S.; CARRASCO, A. O. T.; LIMA-SILVA, F. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Pelotas. Relatório de pesquisa. 2021.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” – efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996, p. 11-20.

MORAES, D. MIRANDA, L.; CARVALHO, M.; ALMEIDA, A.; LACERDA, J. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Campina Grande. Relatório de pesquisa. 2021.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. L. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. **Direito à Cidade e Habitação:** Condicionantes Institucionais e Normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba. Relatório de Pesquisa, 2021a.

PEQUENO, R.; LOUREIRO, J.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; MATTOS, F. C. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza. Relatório de pesquisa. 2021.

PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações de favelas.** Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. 2015, 141 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2015.

PIERSON, P. **Politics in time:** history, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M.A.A.; DINIZ, F. R. e NEVES, N. H.S. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. Relatório de pesquisa. 2021.

SABATIER, P.A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, 21(2-3), p. 129-168, 1988.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades Estatais e seus Efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SORAGGI, A. C. M.; MENDONÇA, J. G. de; GUARNIERI, S. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte. Relatório de pesquisa. 2021.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela:** do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

# **AS FUNÇÕES DA ESTRUTURA JURÍDICO-NORMATIVA NA POLÍTICA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida

## **INTRODUÇÃO**

A presente análise foi empreendida a partir das trajetórias político-institucionais dos municípios que compõem os estudos de caso desta obra, visando à abordagem do que denominamos condicionantes normativas.

Destacamos que, por condicionantes normativas, consideraremos a capacidade de propor leis (iniciativa do Executivo), assim como os conteúdos da estrutura normativa formal produzidos para instrumentalizar e operacionalizar a política municipal de urbanização de favelas, sem, contudo, perder de vista a estreita vinculação desta com as condicionantes institucionais que lhe deram suporte e conformação.

**Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida** é doutora em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora dos cursos de Bacharelado em Planejamento Territorial e Engenharia Ambiental e Urbana da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Do ponto de vista metodológico, objetivou-se, primeiramente, a análise individualizada dos relatórios de pesquisa e, na sequência, a integralização desses resultados, de forma a demonstrar as variadas funções exercidas pelo arcabouço jurídico instituído no âmbito municipal. A abordagem buscou delimitar o papel das condicionantes jurídico-normativas na concretização das intervenções em favelas e nas respectivas políticas de regularização fundiária ao longo do tempo.

Importante esclarecer, em que pesem as divergências sobre o tema, que adotaremos a posição de Bucci e Coutinho, no sentido de que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas – DPP<sup>1</sup> seja organizada como uma abordagem, e não como campo ou subcampo no Direito (BUCCI, 2013, p. 11; BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 316).

O objeto da abordagem DPP é a ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos. Seu objetivo é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva (BUCCI, 2019, p. 816).

Adotada essa premissa, o recorte metodológico abarca uma síntese do conjunto e perpassa os diferentes tipos de influência que a legislação (nacional e municipais) efetivamente exerceu sobre as ações e projetos de urbanização de favelas nas trajetórias apresentadas nos estudos de caso, revelando as possíveis contradições entre a norma jurídica e a prática executória.

Objetivando a análise metodológica integradora que nos propusemos, consideramos os recortes temporais apresentados nos estudos de caso e

---

1. Conforme Bucci: “Busca-se entender as novas configurações do Estado, seus papéis e modos de ação, não mais redutíveis à estrutura monolítica tradicional que ocupava o centro único da esfera política e atuava como fonte exclusiva do Direito. Documentar, analisar e compreender de forma sistemática esses novos padrões de ação estatal, em sua dimensão jurídica, constitui razão de ser da abordagem Direito e Políticas Públicas. Mesmo as questões estruturais, que expressam decisões políticas fundamentais, também acabam se submetendo a racionalidade similar, quando se consideram os desenhos jurídico-institucionais e a composição de arranjos sustentados em alianças políticas e sociais” (2019, p. 793).

abordamos, como referenciais de análise, os conteúdos jurídicos dos marcos legais nacionais da Lei Federal n. 6.766, de 1979; da Constituição Federal de 1988; do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001); e, da Lei Federal n. 11.977, de 2009, não adentrando as alterações inseridas pela Lei Federal n. 13.465/2017 e por decretos regulamentadores, que revogaram integralmente o Capítulo III da Lei n. 11.977. A nova legislação nacional sobre regularização fundiária de 2017, embora mantendo, em certa medida, os pressupostos conceituais inaugurados pela lei de 2009, alterou a lógica estrutural e principiológica ali inserida<sup>2</sup>.

Para orientar a presente análise, adotamos a referência aos fundamentos jurídico-normativos (ABIB DE ALMEIDA, 2019) extraídos dos marcos legais nacionais acima mencionados, pois entendemos que eles devem ser a base dos arranjos jurídico-institucionais e da respectiva estrutura normativa que subsidiam a política de regularização fundiária de interesse social e que, igualmente, deveriam ser pressupostos da urbanização de favelas.

Dessa forma, apresentaremos esses fundamentos com base no sistema normativo vigente e, partindo das condicionantes normativas e das influências descritas nos estudos de caso, exploraremos a aderência das dimensões regulatórias e executórias municipais a esses fundamentos.

- 
2. Conforme Abib de Almeida: “A redação da definição legal de ZEIS, do ponto de vista semântico, aparentemente manteve-se inalterada com a nova Lei n° 13.465: substituíram o termo ‘predominantemente’ por ‘preponderantemente’. Todavia, uma quase imperceptível alteração pode mudar o cenário nos próximos anos, e, se não houver muita cautela, causar danos irreparáveis. Determina o § 2° do art. 18 da Lei n° 13.465/2017: ‘A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS’ [...] Ademais, e já empreendendo uma interpretação sistemática da nova lei, verificamos que tais pressupostos e o conjunto normativo indicam uma inclinação do legislador infraconstitucional para privilegiar a titulação, ou seja, a regularização jurídica da posse e respectivo registro em cartório do título obtido. É evidente que, ao facilitar e simplificar a titulação e a regularização jurídica da posse, o legislador infraconstitucional veio a contribuir, e muito, com várias situações de irregularidade antes de complexo deslinde. Alguns assentamentos informais e precários serão extremamente beneficiados por esta simplificação legal, particularmente aqueles em que a irregularidade fundiária é quase que unicamente jurídica. Mas, e os casos – que são representativos no país afora e, principalmente, nos grandes centros urbanos – em que as questões urbanísticas, sociais e ambientais são relevantes e até mesmo podem ser impeditivas de qualquer regularização fundiária? A nova lei deixa margens para dúvidas e interpretações diversas” (2019, p. 401-402).

## **O CONTEXTO DO SISTEMA JURÍDICO-NORMATIVO BRASILEIRO E AS BASES ESTRUTURANTES DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Nesta primeira parte, abordaremos as bases constitucionais que dão suporte aos arranjos jurídico-institucionais que precedem a formulação de políticas públicas. Em seguida, destacaremos os marcos legais federais cujos conteúdos apontam para os fundamentos jurídico-normativos da regularização fundiária de interesse social indicados como referência metodológica para as análises empreendidas no tópico subsequente.

### **Breves anotações sobre os vínculos entre as normas jurídicas, a política pública e a base constitucional dos arranjos jurídico-institucionais**

A abordagem da dimensão jurídica e legal na análise do conjunto político-institucional precisa ser delineada a partir dos seguintes pressupostos:

Enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os “pontos de chegada” das políticas públicas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225) (COUTINHO, 2016).

Adotada essa premissa, as diferentes fontes de informação que subsidiam a análise de uma política pública não se limitam aos seus aspectos jurídicos, mas com eles dialogam, de sorte a ser essencial que a abordagem metodológica do arranjo jurídico-normativo esteja interligada ao contexto político-institucional.



Com efeito, as políticas públicas proveem racionalidade às formas de coordenação e organização da ação estatal por setores e programas, nas quais podem se compor alianças estratégicas específicas para a formulação e sustentação de cada arranjo jurídico-institucional (BUCCI; COUTINHO, 2017). O conflito político se apresentaria setorizado e decidido em cada política pública, conforme Bucci:

Mesmo as questões estruturais, que expressam decisões políticas fundamentais, também acabam se submetendo a racionalidade similar, quando se consideram os desenhos jurídico-institucionais e a composição de arranjos sustentados em alianças políticas e sociais (2017, p. 316).

Neste cenário, os arranjos jurídico-institucionais que dão suporte às ações estatais perpassam a questão federativa. Embora estivesse assegurada nos textos constitucionais de 1967 e 1969, a autonomia municipal “carecia de efetividade, à míngua de recursos financeiros que a tornassem real” (ALMEIDA, 2007, p. 125), e coube à Constituição Federal de 1988 reverter o movimento pendular que acusava concentração de poder político e financeiro no governo central em detrimento de estados e municípios.

Na Constituição de 1988, as atribuições municipais ampliaram-se com uma relativa descentralização de políticas públicas, intensificando, em certa medida, o repasse de recursos e o desenvolvimento de suas capacidades institucionais e da respectiva estrutura burocrática local. Essa descentralização, contudo, não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas, sim, a delegação de responsabilidades e deveres sobre a implementação de algumas políticas (SOUZA, 2004), tendo reflexos na política urbana e em suas dimensões, por exemplo, relacionadas às políticas de habitação e de regularização fundiária de interesse social. Nesse ponto, é importante mencionar que, na escala metropolitana, a gestão de políticas públicas como habitação, mobilidade e saneamento básico ficou fragmentada, e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13.089, de 2015) não nos parece ter sido capaz de superar esse desafio.

Nesse cenário inaugurado pela Constituição Federal de 1988, ressaltamos, dentre outras, a política de regularização fundiária, especialmente assentada nas normas constitucionais que estabelecem, entre os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, conferir

dignidade para a pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza e a marginalização” (art. 3º, III, da CF). Além disso, define como obrigação da União, Estados e Municípios “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promover a integração social dos setores desfavorecidos, e promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX e X, da CF).

Do ponto de vista jurídico-normativo, a partir de 1988, esses fundamentos constitucionais seriam indissociáveis dos arranjos jurídico-institucionais que deram suporte às políticas de habitação e de regularização fundiária, em todos os níveis de coordenação federativa das respectivas ações estatais.

### **Marcos legais federais e a base estruturante da política nacional de regularização fundiária**

As bases jurídicas da regularização fundiária, no âmbito nacional, constaram, primeiramente, na Lei Federal n. 6.766/79 e adquiriram detalhamento principiológico e normativo com a Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001). Como sabido, a política de regularização fundiária no Brasil consolidou-se, do ponto de vista normativo, com a Lei Federal n. 11.977/2009, sendo que a relevância dessa lei nacional no contexto histórico destaca-se pela inserção de conceitos e instrumentos que passaram a nortear procedimentos, atos e leis nas esferas estadual e municipal.

Como mencionado, é primordial tratarmos dos fundamentos jurídico-normativos que compõem o arcabouço jurídico da política nacional de regularização fundiária de interesse social.

Numa apertada síntese, esses fundamentos estão, primeiramente, assentados na Lei Federal n. 6.766, de 1979, cujas determinações avançam em relação à implantação de parcelamentos urbanos, estabelecimento de índices urbanísticos e obrigatoriedade da implantação da infraestrutura, tendo como destaque a abordagem dos aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais da atividade parceladora (art. 50) e, ainda, relativos ao procedimento a ser adotado pelo município caso não houvesse o registro do parcelamento ou fosse

comprovado um distanciamento da implantação do loteamento com o que havia sido proposto e aprovado no projeto<sup>3</sup>.

Tais fundamentos consolidam-se na Constituição Federal de 1988, que passa a preconizar, no sistema jurídico-normativo brasileiro, a função social da propriedade (art. 5º), o direito à moradia (art. 6º) e a competência comum da União, Estados-membros e Municípios na promoção de melhoria das condições habitacionais e de saneamento (art. 23, IX), assim como o detalhamento das competências legislativas e executivas municipais (art. 30) e os instrumentos de regularização jurídica da posse, como a usucapião especial urbana.

Finalmente, com o Estatuto da Cidade, a regularização fundiária passa a ser uma diretriz vinculante do planejamento urbano<sup>4</sup> e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) adquirem existência formal na esfera legislativa federal<sup>5</sup>. Entre as diretrizes que fundamentam a regularização fundiária no Estatuto da Cidade, destacam-se ainda a gestão democrática da cidade<sup>6</sup> e a diretriz vinculante do direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I, e art. 39), conceito reforçado na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III<sup>7</sup>.

3. Lei Federal n. 6.766, de 1979: de acordo com o artigo 38, caput, e seu parágrafo 2º, a notificação ao loteador pode ser promovida pelo adquirente de lote, pelo Ministério Público ou pela Prefeitura Municipal.
4. O Estatuto da Cidade dispõe: “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.
5. O Estatuto da Cidade elencou a ZEIS, entre outros, como “Instrumento de Política Urbana”, conforme alínea f do inciso V do artigo 4º.
6. Deve ser igualmente aplicada na implementação da política da regularização fundiária (art. 2º, II) e no necessário e especial envolvimento, por exemplo, da comunidade e das famílias afetadas.
7. A conferência, realizada em Quito em 2016, gerou a Nova Agenda Urbana, documento que vai orientar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos e que reforça o direito à cidade como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e os serviços públicos, ao trabalho e o lazer, para as presentes e futuras gerações. Disponível em: [http://conam.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Habitat-III\\_Nova-Agenda-Urbana\\_PT.pdf](http://conam.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Habitat-III_Nova-Agenda-Urbana_PT.pdf). Acesso em: 25 abr. 2021.

Após anos de debate, a Lei Federal n. 11.977, de 2009, finalmente definiu o instrumento da ZEIS, que passou, então, a ter um conceito legal<sup>8</sup>. Consolidou-se assim, juridicamente, a ZEIS como categoria de zoneamento especial e como instrumento das políticas urbana, habitacional e de regularização fundiária de interesse social, cuja incorporação nas legislações municipais caracterizaram um processo de implementação descentralizado e paulatino, com iniciativas pioneiras verificadas a partir dos anos 1980.

Outro elemento essencial reside na progressiva institucionalização da política de habitação e da política urbana, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, quando firmou-se o entendimento de que a regularização fundiária não poderia ser dissociada da política urbana, pelo contrário, a ela deveria ser permanentemente integrada como pressuposto de um planejamento básico na escala local, qual seja, a municipal<sup>9</sup>. Esse alinhamento de interesses na política de regularização fundiária e sua vinculação e estreita relação com a política urbana pode ser verificado no revogado Capítulo III da Lei n. 11.977/2009, e, igualmente, na atual Lei n. 13.465/2017<sup>10</sup>.

Finalmente, destacamos que, em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto 591, o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, fazendo-o ingressar na Ordem Jurídica Nacional com força de norma constitucional<sup>11</sup>. Esse pacto (tratado internacional sobre direitos humanos), em seu artigo 11<sup>12</sup>, prevê a obrigação do Estado brasileiro de proteger e promover o direito à

---

8. Lei n. 11.977, art. 47, inciso V: “Zona Especial de Interesse Social – ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

9. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos Ministério das Cidades, n. 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

10. Lei Federal n. 13.465, de 2017: dentre seus objetivos (art. 10), estão: garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (inciso VI); garantir a efetivação da função social da propriedade (inciso VII); ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e, garantir o bem-estar de seus habitantes (inciso VIII).

11. Constituição Federal de 1988, art. 5º, §§ 2º e 3º.

12. Decreto 591, de 1992: Art. 11. 1: “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”.

moradia digna (SAULE JR, 2005). Ainda, por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 2000, a moradia foi alçada à direito social, passando a integrar o art. 6º da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o fundamento da moradia adequada passa a ser considerado a partir da integralidade dos aspectos de segurança jurídica, social, urbanística e ambiental, resvalando no conceito legal de regularização fundiária consagrado na Lei n. 11.977/2009:

Art. 46 A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social a moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (revogado pela Lei n. 13.465, de 2017)<sup>13</sup>.

Em resumo, os fundamentos jurídico-normativos da regularização fundiária de interesse social, extraídos do sistema jurídico-normativo nacional vigente, poderiam ser assim sintetizados:

- vínculo entre a política de regularização fundiária e a política de desenvolvimento urbano;
- moradia adequada como um direito, nas dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental;

---

13. Lei Federal n. 13.465, de 2017: “**Art. 9.** Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes; **Art. 10.** Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.”

- regularização fundiária como política *pública* e como procedimento: aplicabilidade de instrumentos para efetivação destes direitos.

A partir desses referenciais jurídico-normativos, a síntese analítica dos estudos de caso revelou trajetórias que denotam aspectos comuns, mas também diversos, como veremos a seguir.

## **ESTRATÉGIAS DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS PARA A INTERVENÇÃO EM FAVELAS:**

### **síntese analítica baseada nos estudos de caso**

Ao avaliar o histórico de execução da política de intervenção em favelas no Brasil, para Cardoso (2007), o período entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980 tem relevância porque nele surgem programas de urbanização e consolidação desses assentamentos em diferentes cidades brasileiras, com distintas concepções e formas de atuação e que se aperfeiçoaram ao longo dos anos seguintes, substituindo os programas de erradicação de favelas. Conforme destaca o autor, em Belo Horizonte, entre 1979 e 1983, os programas se diferenciaram pela incorporação dos moradores na elaboração dos projetos e no acompanhamento das intervenções; no Recife, a partir de 1980, são concebidos instrumentos e estratégias para a gestão do problema das favelas, com a experiência dos Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em 1987; e, no Rio de Janeiro, durante o governo de Leonel Brizola (1983-1987), são desenvolvidas metodologias e soluções para intervenção nos espaços desses assentamentos. Espelhando-se na experiência do Recife, destaca-se igualmente o município de Santo André, que passa a estruturar e instrumentalizar uma efetiva política de intervenção em favelas. De outra banda, o caso de Curitiba é igualmente importante, ao definir, na década de 1980, os denominados Setores Especiais de Urbanização (SEU) e aprovar leis para regularização fundiária de favelas em áreas públicas e loteamentos irregulares.

Note-se, nesse contexto, esforços institucionais relevantes nessas escalas locais que alavancam os projetos de urbanização em favelas e antecipam as normas federais que se consolidaram somente após quase três décadas dessas experiências pioneiras. É possível, inclusive, considerar a hipótese de que alguns dos municípios citados tenham inspirado a construção dos marcos legais federais nas décadas subsequentes, tendo em vista que suas leis e normas

municipais anteciparam, até mesmo, muitos dos fundamentos contidos nesses marcos regulatórios.

A partir desse contexto, emergem algumas questões no âmbito dos estudos de caso: a capacidade de propor leis e de construir uma estrutura normativa municipal foi suficiente para assegurar a efetividade de projetos de regularização fundiária de interesse social que objetivassem o sentido pleno da moradia adequada? A estrutura jurídico-normativa municipal, ao longo do tempo, esteve voltada à urbanização de favelas?

A análise conjuntural dos estudos de caso aponta que, a princípio, a resposta seria afirmativa, nas hipóteses do aparato institucional – e dos elementos que o compõe – estarem alinhados com essa prioridade na agenda de governo. Mesmo nesses casos, a existência de estrutura normativa municipal aderente aos fundamentos jurídico-normativos da regularização fundiária nem sempre foi suficiente para assegurar a efetividade da continuidade na implementação e na capacidade de execução de projetos de urbanização em favelas (ROCHA et al., 2021; SORAGGI et al., 2021; DENALDI et al., 2021). A resposta seria negativa, nas hipóteses em que o aparato institucional – apesar de existente – não tivesse a urbanização de favelas e a regularização fundiária plena como prioridades na agenda de governo ou quando as utilizou para finalidades aderentes a outros pressupostos, estes desgarrados dos fundamentos jurídico-normativo aqui tratados (NUNES DA SILVA et al., 2021; PEQUENO et al., 2021; CARDOSO et al., 2021).

### **Aderência da estrutura jurídico-normativa municipal aos fundamentos da regularização fundiária de interesse social e a execução da política**

Conforme exposto introdutoriamente, e considerando os diferentes recortes temporais metodologicamente organizados pelos estudos de caso, nossa análise parte da estrutura jurídico-normativa municipal produzida e sua relação com os marcos legais federais.

Nesse passo, três abordagens foram possíveis: os casos que denotaram a antecipação em relação à estruturação da política pública; os casos que apresentaram aspectos de antecipação, mas que não chegaram a estruturar uma política pública; e, os que passaram a estruturar um arcabouço normativo a partir dos marcos legais federais.

## Antecipação e aderência aos fundamentos

Dentre os estudos de caso, destacam-se as trajetórias que demonstraram antecipação em relação aos marcos legais federais e estruturas normativas que denotam maior aderência aos fundamentos jurídico-normativos da regularização fundiária de interesse social. São os casos de Recife, Belo Horizonte e Santo André. Assim, no período que antecede a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, de 1980 a 2001, esses municípios anteciparam leis e regulamentos municipais que previram, dentre outras medidas ainda não regulamentadas no âmbito federal, as zonas especiais de interesse social (ZEIS). Esses municípios se destacam, por exemplo, ao definir juridicamente as ZEIS – embora adotando nomenclaturas distintas – como categoria de zoneamento especial e com a finalidade de regularização fundiária e atendimento à população de baixa renda, além de adoção de instrumentos de titulação jurídica da posse. O avanço efetivo da urbanização de favelas nesses municípios – implementação e conclusão de projetos – não parece estar associados a uma estrutura jurídico-normativa municipal deficitária ou ineficiente, sendo que os relatórios de pesquisa indicam outros fatores limitadores. Vejamos.

No caso do **Recife** (ROCHA et al., 2021), o recorte temporal da pesquisa é delimitado a partir da década de 1980, quando se iniciou a implementação de programas e projetos de urbanização de assentamentos precários pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Em 1980, o Recife destaca-se pela criação das Áreas Especiais (Decreto n. 11.670, de 1980), que, mais tarde, foram delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na Lei de Uso do Solo n. 14.511, de 1983, sendo que o seu instrumento normativo de planejamento e gestão, o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), foi instituído pela Lei Municipal n. 14.947, de 1987. Além disso, a cidade antecipa-se ao implementar um processo de planejamento e gestão participativos que envolvia as diversas instâncias do modelo de gestão compartilhada (COMUL, Câmaras Técnicas e Fórum do PREZEIS). Percebe-se que o Recife é pioneiro na delimitação de ZEIS, e ressalta-se o fato de a delimitação estar prevista em lei (e não em decretos do Poder Executivo), alçando as ZEIS a categorias de zoneamento especial muito antes da Lei Federal n. 11.977, de 2009. Nos anos 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Recife (em vigor até hoje), a qual reconhece o PREZEIS como um “instrumento legal de política urbana”, assim como o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei n. 15.547/1991), que define a “urbanização das ZEIS como uma prioridade da política urbana”, apresentando



uma estrutura normativa aderente aos fundamentos da regularização fundiária, incluindo a participação social, e igualmente vanguardista face ao marco legal do Estatuto da Cidade. Nas décadas subsequentes, os Planos Diretores da cidade do Recife incorporam a delimitação das ZEIS na lógica do ordenamento territorial, sendo a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) o instrumento de regularização jurídica adotado de forma predominante nas áreas públicas. No caso do Recife, as condicionantes jurídico-normativas influenciaram, sobretudo, o direito de permanência das favelas nos locais valorizados e com infraestrutura urbana e serviços, e, também, os parâmetros urbanísticos e a participação popular.

Em **Belo Horizonte** (SORAGGI et al., 2021), ao longo dos anos 1980 e 1990, verificou-se a construção da política municipal de urbanização de “vilas e favelas” e do processo de participação popular a ela atrelado, a partir da configuração de uma estrutura político-administrativa específica. Na década de 1980, os termos “vilas e favelas” aparecem nos instrumentos que instituem e regulam a política municipal de habitação e de desenvolvimento urbano de Belo Horizonte, correspondendo “aos assentamentos formados por processos de ocupação espontânea em áreas de propriedade de terceiros” (SORAGGI; MENDONÇA, 2021). O termo “assentamentos precários” (adotado pela política nacional de habitação apenas a partir de 2004) abrangia, além das vilas e favelas, outras áreas com características diversas de formação e/ou situação fundiária, onde há precariedade das condições de urbanização, sendo uma constante na legislação urbanística municipal a partir da década de 1990. Em 1979, foi instituído o Prodecom (Programa de Desenvolvimento de Comunidades), que mobilizava as lideranças de áreas de favela em ações pontuais de urbanização. A experiência “alavanca” estudos e propostas que deram origem, em 1983, ao Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela (Lei n. 3.532, alterada pela Lei n. 3.995, de 1985), “aplicável somente às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1º semestre de 1981, visando a possibilitar a urbanização e a regularização jurídica dessas áreas (Art. 1º)”. Esta mesma lei de 1983 instituiu o Setor Especial 4 (SE-4), primeiro zoneamento urbano definido especificamente para as áreas ocupadas por população de baixa renda, sendo, pois, precursor em relação às ZEIS, instituídas formalmente, no âmbito federal, apenas em 2001, pelo Estatuto da Cidade, e posteriormente reguladas pela Lei Federal n. 11.977, de 2009. No zoneamento urbano de Belo Horizonte estabelecido pela Lei n. 4.034/1985 foram incorporados à legislação urbanística

os Setores Especiais 4 (SE-4), criados em 1983, denotando uma estrutura jurídico-normativa que apontava para o vínculo com o planejamento urbano do ponto de vista do ordenamento territorial, o que demonstrava uma “convergência de orientação nas políticas públicas”. Essa convergência caracterizou o período de 1993 a 1996, expressa na Lei Municipal n. 7.165, de 1996, que instituiu o Plano Diretor de Belo Horizonte, e na Lei Municipal n. 7.166, de 1996, que tratava do parcelamento, da ocupação e do uso do solo no município, sendo ambas vigentes até 2019, quando foi aprovado o novo Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte (Lei Municipal n. 11.181/2019). Em 2000, a Lei Municipal n. 8.137 alterou as Leis Municipais n. 7.165/1996 (Plano Diretor) e 7.166/1996 (LPOUS), sendo que tais alterações não impactaram no alinhamento entre as diretrizes da política habitacional definidas no Plano Diretor e as diretrizes contidas nas resoluções do Conselho Municipal de Habitação. A legislação urbanística de Belo Horizonte foi sendo alterada para adequação ao Estatuto da Cidade, com a inserção de diretrizes que visavam à regulamentação dos instrumentos de política urbana Operação Urbana Consorciada (OUC) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), estabelecendo-se que os recursos obtidos pela aplicação desses instrumentos seriam destinados à “implantação de Programas de Habitação de Interesse Social e ao FMHP” (SORAGGI; MENDONÇA, 2021). Apenas em 2019 (Plano Diretor) foi instituído o coeficiente único para toda a cidade e a regulamentação dos instrumentos.

O município de **Santo André** (DENALDI et al., 2021) iniciou a implementação de programas de urbanização de favelas em 1989, e ganhou visibilidade nacional e internacional com o programa “Santo André Mais Igual”, lançado em 1998. Entre 1989 e 1992, o município estabeleceu marcos regulatórios com o objetivo de promover a urbanização e a regularização fundiária de assentamentos precários, instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) (Lei n. 6.864, de 1991) e previu sua aplicação para favelas localizadas em áreas públicas ou privadas. Ainda, por meio do envolvimento e financiamento do SEMASA (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André), foi criado um Programa de Saneamento em Favelas que adotou a concepção de saneamento integrado<sup>14</sup>, intervindo com obras em áreas públicas e privadas.

---

14. O conceito de saneamento básico integrado foi introduzido pela Lei Federal n. 11.445, de 2007, recentemente alterada pela Lei Federal n. 14.026, de 2020, que considerou os serviços de saneamento básico o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólido; e, d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Santo André antecipa-se às normas jurídicas contidas no Estatuto da Cidade e na Lei Federal n. 11.977, de 2009, produzindo arcabouço normativo para as intervenções de urbanização em favelas, por meio das AEIS, da implementação de planos de urbanização e da criação da COMUL, além de adotar o instrumento de titulação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). No período de 1997 a 2008, revisa suas leis, com destaque para a Lei Municipal n. 8.300, de 2001, que manteve a necessidade de realização de plano de urbanização nas AEIS, mas flexibiliza a exigência de lei para instituição e alteração das COMULs, que passaram a ser editadas por portaria do Poder Executivo, prevendo, ainda, a CDRU e a CUEM (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia) como instrumentos de titulação, e a usucapião coletiva, via assistência técnico-jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Em 2004, são elaborados o Plano Municipal de Habitação, que antecipa as medidas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal n. 11.124, de 2005), e o Plano Diretor do Município de Santo André (Lei n. 8.696), que prevê a integração da política habitacional ao planejamento urbano por meio de diversos instrumentos, como as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a Operação Urbana Consorciada (OUC), o Estudo de Impacto de Vizinhança, o Direito de Preferência e o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, composto por um conselho, fundo e sistema de informações. O Plano Diretor de 2004 já passa a incorporar a nomenclatura ZEIS, adotando-a, tal qual em 1991, como categoria de zoneamento especial. Em 2006, o Município editou a Lei n. 8.869, que dispôs sobre a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional destinadas à população de baixa renda, estabelecendo parâmetros urbanísticos e edifícios para produção. Entretanto, apesar de avanços no campo normativo, a pesquisa aponta o enfrentamento de impasses jurídicos relacionados, por exemplo, à titularidade de áreas privadas e às crescentes exigências formais, postas por normas federais e estaduais para a aprovação de projetos de regularização fundiária. Já no período de 2009 a 2016, não houve a mobilização da equipe técnica da prefeitura para adequar a legislação municipal aos pressupostos de marco legal federal da Lei Federal n. 11.977, de 2009, deixando-se de criar novos instrumentos para a regularização da posse, por exemplo, em áreas privadas. Também não há resultados expressivos em termos de regularizações concluídas, havendo “evidências de que regularização fundiária não foi ação priorizada nesse

período, e, igualmente, face à acentuada perda da capacidade operacional da equipe municipal” (DENALDI et al., 2021).

### **Aspectos de antecipação e pouca aderência aos fundamentos**

Na década de 1980, o município de **Curitiba** (NUNES DA SILVA et al., 2021) antecipa, de forma relativa, os marcos federais, viabilizando os denominados Setores Especiais de Urbanização (SEU). Contudo, a estrutura jurídico-normativa local indica as ações de remoção, reassentamento e erradicação de favelas como estratégias preponderantes, com **pouca aderência** aos fundamentos da regularização fundiária de interesse social. O aparato institucional de Curitiba para a política de habitação inicia-se na década de 1960, sendo que em 1965 o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) compôs a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC), que deu origem ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A Lei Municipal n. 2828/1966, que aprovou o Plano Diretor de Curitiba, permaneceu por décadas como referência, cumprindo um importante papel simbólico e político na execução da atividade de planejamento urbano no município, tendo sido detalhada e implementada nas gestões subsequentes, sob coordenação e acompanhamento do IPPUC, sem ter, entretanto, como objetivos a redução das desigualdades socioespaciais e o enfrentamento da questão habitacional da população de baixa renda. O processo de revisão do Plano Diretor foi instaurado 38 anos depois, em 2004 (Lei Municipal n. 11.266/2004), para atender às exigências do Estatuto da Cidade e incorporar “as políticas e diretrizes propostas e sucessivamente implantadas” a partir de 1966 (Lei Municipal n. 11.266/2004, Artigos 1º e 2º). O ordenamento territorial de Curitiba derivado da execução do Plano Diretor de 1966 tem sido historicamente apresentado como um “modelo” pautado na articulação e complementariedade do tripé uso do solo, sistema viário e transporte coletivo. Resta evidenciado no relatório de pesquisa que “as ações implementadas por meio da articulação dessas políticas revelaram que os espaços de moradia popular foram precariamente incluídos nas regiões da cidade atendidas pelas infraestruturas de mobilidade executadas” (NUNES DA SILVA et al., 2021). A Lei Ordinária n. 6.952/1986 previu a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para regularização jurídica de áreas públicas e privadas, mas a Lei Ordinária n. 7.412/1990 revogou seus artigos, o que, na prática, levou à extinção do instrumento no âmbito municipal. Nesse período, a Lei Ordinária n. 6.820/1986 viabilizou a regularização jurídica da posse

de residentes em loteamentos clandestinos e irregulares inseridos em Setores Especiais de Urbanização (SEU), os quais poderiam ser considerados como primórdios da ZEIS, embora não classificados como categoria de zoneamento especial articulado com o planejamento do ordenamento territorial. Outro aspecto relevante no caso de Curitiba é que o instrumento do Solo Criado foi instituído pela Lei Municipal n. 7.420/1990 e complementado posteriormente pela Lei Municipal n. 7.841/1991. O que poderia representar uma aparente antecipação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir<sup>15</sup> teve como objetivo formar recursos para dar continuidade à política municipal de habitação, em um contexto marcado pelo fim do BNH, que foi principalmente direcionado para executar ações de provisão habitacional. Posteriormente, a Lei n. 9.801/2000 especificou como instrumentos de política urbana do município: (i) a concessão onerosa do direito de construir e (ii) a transferência do potencial construtivo, antecipando-se, igualmente, ao Estatuto da Cidade<sup>16</sup>, embora, novamente, sem o atrelamento à regularização fundiária de baixa renda. Permaneceu o objetivo de promover a produção de habitação, com benefícios fiscais voltados para aquisição da casa própria cuja produção derivasse de programas de habitação popular executados pela COHAB-CT ou em parceria com a iniciativa privada. O período de 2001 a 2004 foi marcado por experiências pontuais de urbanização integral de favelas, iniciadas com a execução do programa HBB e, nos anos seguintes, inseridas no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) de Curitiba. A estrutura normativa municipal, considerada “ampla e flexível” pela gestão no enfrentamento do déficit habitacional, foi pautada igualmente pela provisão, denominando-se de

---

15. Estatuto da Cidade: “**Art. 28.** O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área”.

16. Estatuto da Cidade: “**Art. 35.** Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social”.

“regularização fundiária” o que na prática tratou-se de realocação. A nova lei do Plano Diretor (Lei Ordinária n. 11.266/2004) teve como objetivo a adequação aos princípios e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, complementando, de acordo com o texto da lei, “as diretrizes do Plano Diretor aprovado em 1966 e incorporando as que foram sendo sucessivamente implantadas nos anos seguintes”. O relatório de Curitiba aponta que “os instrumentos urbanísticos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade nunca foram incorporados nos projetos de urbanização de favelas desenvolvidos, a legislação municipal nunca foi alterada para facilitar a regularização fundiária de interesse social” (NUNES DA SILVA et al., 2021) e os resultados apresentados na execução do PAC demonstraram que as ações implementadas foram se afastando do objetivo principal do programa: a urbanização integral das favelas para consolidação dos assentamentos. Também destaca que o Plano Diretor de 2015 indicou uma série de instrumentos urbanísticos, mas deixou sua implementação para leis posteriores.

No **Rio de Janeiro** (CARDOSO et. al., 2021) situam-se peculiaridades inerentes ao desenho de suas favelas no tecido urbano, assim como a respectiva dinâmica socioterritorial, sendo constantes diferentes intervenções de urbanização em favelas, denotando uma antecipação em relação aos marcos legais federais. O município implementou uma estrutura jurídica que, embora de certa forma pioneira, ao longo dos anos demonstrou pouca aderência aos fundamentos da regularização fundiária de interesse social, particularmente em relação à ausência do planejamento urbano integrado e à concepção das ZEIS como categoria de zoneamento especial para fins de regularização fundiária de interesse social, sendo que são verificadas apenas algumas experiências de regulamentação de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo em AEIS.

Em 1977, são instituídos os “Projetos de Estruturação Urbana” (PEU), com o objetivo de definir “traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa” no âmbito dos Planos Urbanísticos Básicos (PUB). O relatório de pesquisa aponta que a maioria dos PEUs aprovados entre 1978 e 1990 tiveram como objeto os bairros de classe média e de classe média alta, no sentido de garantir a eles preservação ambiental e urbanística, não entrando no mérito da urbanização de assentamentos precários e não havendo menção explícita a uma política de urbanização de favelas ou de regularização fundiária. Note-se que a regularização jurídica da posse caminhou, na década de 1980, no caso de áreas privadas, unicamente para o instrumento da desapropriação por interesse social;

no caso de áreas do Estado ou do Município, fazia-se a “transferência para o Patrimônio do Estado e deste para a CEHAB-RJ que efetivava a transferência definitiva para os moradores, com pagamento de um preço simbólico que não ultrapassava 15% do salário mínimo” (CARDOSO et al., 2021); e, ainda, no caso de áreas da União, solicitava-se a regularização para o órgão que tinha a titularidade da área. Ainda na década de 1980, começam a se estruturar políticas voltadas à urbanização de favelas, com destaque para a elaboração do Plano Diretor Municipal, aprovado em 1992, que regulamentou as AEIS e instituiu as diretrizes para a política municipal de habitação do município, nas quais se inseriam programas de urbanização de favelas e de regularização de loteamentos irregulares. Nesse contexto, foi instituído o Programa Favela Bairro, com continuidade até 2016. Ademais, o PEU assume importante papel no processo de planejamento, tornando-se obrigatório para toda a cidade e tendo como limite as Unidades Espaciais de Planejamento (UEP) por ele instituídas. O Plano Diretor de 1992 inova ao incluir a demarcação de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para a intervenção em favelas. Antes, em 1990, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro passou a incorporar os princípios da política urbana presentes na Constituição Federal de 1988, trazendo dentre seus preceitos a “urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes” e a “regularização de loteamentos irregulares abandonados”. Entre as décadas de 1990 e 2000, houve a demarcação de diversas áreas de interesse social por meio de leis e decretos municipais, mas tal estrutura jurídico-normativa restringiu-se, em sua grande maioria, a delimitar e declarar as áreas como áreas de especial interesse social, deixando de regulamentar os padrões de uso, ocupação e parcelamento do solo aplicáveis às áreas declaradas como AEIS para fins de regularização urbanística e edilícia. O relatório de pesquisa observa “uma separação entre a institucionalização de uma área como AEIS e o avanço na adoção de medidas para a regularização urbanística desta” (CARDOSO et al., 2021), mas destaca que todas as favelas que receberam intervenções – antes e depois do PAC – eram delimitadas como AEIS, criadas pelo Executivo municipal, sendo então tomadas como norteadoras dos limites físicos das intervenções e das áreas de atuação dos contratos firmados entre prefeitura e empresas privadas, possibilitando, ainda, o trânsito mais fluido de aprovação dos parcelamentos do solo propostos. As AEIS são definidas igualmente no Plano Diretor de 2011 (Lei Complementar n. 111) como instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo, sendo de dois tipos:

AEIS 1, caracterizada como áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público em condições de degradação; e, AEIS 2, caracterizada por terrenos vazios, não utilizados ou subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura. Observou-se que a legislação do Rio de Janeiro, mesmo em 2011, permaneceu utilizando a nomenclatura “AEIS” em vez de adotar o instrumento jurídico ZEIS, tal como nomeado e definido no Estatuto da Cidade e na Lei Federal n. 11.977/2009.

### **Estrutura jurídico-normativa posterior aos marcos legais federais**

As trajetórias de **Fortaleza**, **Pelotas** e **Campina Grande** denotam um ponto em comum: uma estrutura jurídico-normativa de regularização fundiária de interesse social firmada após os marcos legais federais do Estatuto da Cidade e da Lei n. 11.977, de 2009 – condicionantes normativas impulsionadas pelo PAC a partir de 2007.

Em **Fortaleza** (PEQUENO et al. , 2021), a estrutura jurídico-normativa local começa a avançar na década de 2000, particularmente após a vigência do Estatuto da Cidade. Tal qual Curitiba, o arcabouço normativo não foi suficiente para redirecionar a priorização da remoção e erradicação de favelas, demonstrando pouca aderência aos fundamentos da regularização fundiária de interesse social. Verifica-se a desvinculação dos projetos de urbanização de favelas de uma política municipal e de um processo de planejamento, sem que se observe uma lógica na escolha das áreas a serem urbanizadas, muito menos a adoção de critérios. Desde 1975, relata-se a discussão do tema das “áreas especiais de interesse social” em algumas das leis urbanísticas formuladas para Fortaleza, sem, contudo, destacar-se seu vínculo com a habitação de interesse social. Nesse sentido, em termos de aderência aos marcos legais federais, as ZEIS somente foram inseridas nas estruturas jurídicas do município de Fortaleza no Plano Diretor Participativo de 2009 (PDPFor/2009), cujo processo de discussão e formulação iniciou-se em 2002. Destaca-se o PDPFor como o marco legal mais relevante no caso de Fortaleza, pois incorpora à estrutura normativa municipal os instrumentos do Estatuto da Cidade, dentre eles, as ZEIS e outros relacionados à “garantia da propriedade da moradia”. Mesmo diante de ganhos com a espacialização das ZEIS, com a intensificação do potencial construtivo em determinadas áreas, o PDPFor voltou-se ao estímulo à valorização imobiliária, o que se atribui ao fato de que a diversidade de ZEIS delimitadas, tanto de poligonais quanto de tipos, dificulta a percepção



das características em comum entre elas e uma leitura mais plena e concisa de suas realidades socioeconômicas, fundiárias e ambientais, de sorte que o planejamento urbano nelas estruturado “não atende ao conteúdo progressista da nova agenda urbana”. A partir de 2007, relata-se nas ações do PAC “uma forte prevalência do projeto urbanístico e de engenharia sobre os projetos de desenvolvimento social e fortalecimento comunitário” (PEQUENO et al., 2021). Conforme Pequeno et al. (2021), apesar de se adotar a estratégia de remoção e reassentamento nas favelas urbanizadas por meio do PAC, nenhuma ZEIS de vazios veio a ser utilizada. Da mesma forma, a escolha das ZEIS do tipo favela foi conduzida sem qualquer critério específico, reforçando a dissociação entre as políticas urbana, de regularização fundiária e habitacional. Mesmo após a instalação dos conselhos gestores em 2018 e a elaboração dos respectivos planos integrados de regularização fundiária em 2019, não se verificou qualquer perspectiva de regulamentação dessas zonas.

No município de **Pelotas** (MEDVEDOVSKI et al., 2021), o Plano Diretor (Lei n. 5.502, de 2008) previu instrumentos do Estatuto da Cidade, referenciando as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) e o Plano de Urbanização, sem, contudo, revelar-se como uma categoria de zoneamento especial integrado ao planejamento urbano. No tocante à titulação, a Lei n. 6.159, de 2014, viabilizou a venda de terras públicas e não previu instrumentos jurídicos para tal finalidade, ou seja, identifica-se a ausência de uma articulação efetiva entre seus termos e os instrumentos de regularização fundiária previstos no Plano Diretor de 2008, situação que permaneceria inalterada mesmo após a revisão do Plano Diretor, por meio da Lei n. 6.636, de 3 de outubro de 2018. Depreende-se do Relatório que, historicamente, a administração municipal, em distintas gestões, consagrou-se como um dos principais produtores de assentamentos precários periféricos, sendo que a produção da legislação de 2014 cumpriria o papel de atender às demandas por urbanização, porém, acabou ignorando-as, optando por enfatizar a titulação. Além disso, a cobrança pela terra e pelos trâmites cartoriais previstos pela lei entrou em conflito com a exigência de gratuidade dos processos de regularização fundiária presente no PAC-UAP, gerando obstáculos operacionais. As condicionantes normativas em Pelotas apontam para “programas de regularização fundiária desvinculados de projetos de urbanização” ou para “projetos fora do lugar”, como denominados pelo relatório de pesquisa, não restando explícita a inclusão das favelas na lógica de regularização fundiária (MEDVEDOVSKI et al., 2021).

Em **Campina Grande** (MORAES et al., 2021), destaca-se uma preocupação, desde a década de 1970, com as ocupações de favelas em áreas ambientalmente frágeis, situação que se aproxima das experiências de Santo André e Curitiba no tocante às ocupações em áreas de preservação permanente (APP). O Plano Diretor de 1996 (Lei n. 3236/1996) instituiu as ZEIS, classificadas como ZEIS Favelas e loteamentos irregulares, ZEIS Vazios e ZEIS Cortiços. As ZEIS são novamente reafirmadas pelo Plano Diretor de 2006 (Lei Complementar n. 003), então definidas com o objetivo de “garantir a função social do território urbano, voltadas para a regularização fundiária, urbanização e produção de habitação de interesse social”. Todavia, as ZEIS em Campina Grande somente viriam a ser delimitadas e regulamentadas em 2009 (Lei n. 4.806). Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade foram previstos no Plano Diretor de 2006, visando aos programas habitacionais de baixa renda nas ZEIS: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, mas “até o momento, porém, esses instrumentos, que poderiam ser articulados estrategicamente às ZEIS” (MORAES et al., 2021), não foram regulamentados. Sobre os instrumentos de regularização fundiária, a estrutura normativa aponta para a Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, assistências técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Em 2009, conforme citado, finalmente prospera a regulamentação das ZEIS, pela Lei n. 4.806/2009, e a instituição da política municipal de habitação, pela Lei n. 4.787/2009, sendo que a formulação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) viria a ocorrer em 2010. Em relação aos assentamentos precários, foram previstos “programas de melhoria, reconstrução e recuperação de habitação de interesse social, de relocação habitacional, de reestruturação de cortiços, de tratamento de área de risco e de regularização urbanística e jurídico-fundiária de assentamentos” (MORAES et al., 2021). A Lei n. 4.806/2009 estabeleceu que o Executivo municipal fica autorizado a utilizar os instrumentos jurídicos necessários para a promoção da regularização jurídico-fundiária das ZEIS, preferencialmente, a Concessão do Direito Real de Uso, sendo que o Programa de Regularização Fundiária (Lei n. 6.518/2017, alterada pela Lei n. 6.771/2017) vem utilizando, atualmente, os instrumentos previstos pela Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, para as ações de titulação.

## **Práticas executórias na estrutura jurídico-normativa: os instrumentos de regularização jurídica e as ZEIS**

Depreende-se da análise dos casos, que a delimitação de ZEIS – com as nomenclaturas “AEIS” ou “Setores” – foi essencial para os projetos de urbanização de favelas, tornando-se instrumento de destaque.

Nos casos do Recife, Santo André e Belo Horizonte, as ZEIS foram mais nitidamente associadas à categoria de zoneamento especial voltada à população de baixa renda, sendo explícita a referência aos assentamentos precários ou às favelas. No Rio de Janeiro, embora as favelas sejam referenciadas desde a década de 1970, as AEIS são o único instrumento de regularização fundiária utilizado para a urbanização. No entanto, não se configuram como um instrumento de planejamento urbano, em vista da fragmentação territorial das AEIS que foram, ao longo do tempo, instituídas pelo Executivo, pelo Legislativo e pelos PEUs (Planos de Estruturação Urbana), vinculadas às Unidades Espaciais de Planejamento (UEP).

Note-se, de forma geral, uma ausência de identificação e vínculo dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade com a regularização fundiária de interesse social. Mesmo que instituídos em planos diretores ou relacionados a “diretrizes” contidas em leis específicas, há baixíssima ou nenhuma aplicação ou regulamentação desses instrumentos – à exceção de Santo André, que utiliza o PEUC relacionado à política de provisão de moradia.

Os relatórios de pesquisa revelam uma grande dificuldade para a regularização jurídica de áreas privadas, relatando-se ora a ausência de instrumentos, ora entraves operacionais, institucionais e jurídicos. Como instrumento de titulação jurídica efetivamente concretizado, destaca-se apenas o CDRU.

Na análise da concretização de instrumentos e práticas, conforme depreende-se dos Relatórios de Pesquisa, revelam-se os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental.

## **CONCLUSÃO**

Diante dos resultados apresentados pelos núcleos de pesquisa, subsiste uma percepção comum: as variáveis dos indicadores de capacidade estatal e nas agendas políticas, tendo em vista as diversas trajetórias e recortes temporais descritos, influenciaram, diretamente, a conformação da estrutura

jurídico-normativa que deu suporte às políticas municipais de regularização fundiária que objetivaram a urbanização de favelas.

Essa conclusão espelha-se nas variáveis observadas quanto à maior ou à menor aderência aos fundamentos jurídico-normativos da regularização fundiária de interesse social, revelando que os arranjos jurídico-institucionais locais, ainda que estruturados e organizados, foram utilizados ora para legitimar as intervenções e obras de urbanização em favelas, ora para justificar a remoção. Destacam-se, também, as políticas de produção habitacional como preponderantes em detrimento da regularização fundiária em assentamentos precários, renegadas as dimensões urbanística, jurídica, ambiental e social relacionadas à moradia adequada.

Com a implementação do PAC UAP em 2007, os municípios de Recife, Santo André, Belo Horizonte e Rio de Janeiro possuíam estrutura jurídico-normativa formatada, a partir da década de 1980, e que possibilitava a intervenção em favelas no tocante a um ponto comum: a concepção da importância da delimitação física de assentamentos precários (ZEIS, AEIS, Setores).

Nos casos de Fortaleza, Campina Grande, Curitiba e Pelotas, as condicionantes normativas que dariam suporte à urbanização de favelas são impulsionadas pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Federal n. 11.977, de 2009, recebendo um estímulo programático da normativa do PAC.

Como narrado, impuseram-se nas trajetórias diferentes variáveis, que revelaram pontos de contato entre as estruturas jurídica (condicionantes normativas) e político-institucional (condicionantes institucionais), atribuídas, especialmente, ao avanço ou à ausência de previsão e implementação das seguintes medidas que destacamos: (i) planos de urbanização com parâmetros específicos; (ii) participação da comunidade; (iii) integração do instrumento ZEIS ao planejamento urbano; (iv) priorização da remoção e da produção habitacional; e, (v) direito de permanência das favelas nos locais valorizados e com infraestrutura urbana e serviços.

Por fim, em que pese a presente análise e sistematização ter sido realizada pela observação de estruturas jurídico-normativas de diferentes trajetórias, o enfrentamento dos desafios da intervenção em favelas perpassa conceitos e instrumentos jurídicos afeitos a expressar soluções para problemas complexos, gerados no contexto da regularização fundiária plena (urbanística, jurídica, social e ambiental).

Contudo, a conformação e a aderência das condicionantes normativas aos fundamentos jurídico-normativos da regularização fundiária de interesse social, embora fossem necessárias, como já exposto, não parecem ter sido suficientes para assegurar a continuidade e/ou a conclusão das intervenções nos períodos examinados, demonstrando indicativos de que os arranjos jurídico-institucionais podem, de fato, estar estreitamente associados e vinculados às diferentes agendas de governo.

## REFERÊNCIAS

ABIB DE ALMEIDA, G. M. J. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária. In: TEGON, L. F.; MENCIO, M. (Coord.). **Regularização fundiária urbana** – desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 387-406.

ALMEIDA, F. D. M. **Competências constitucionais na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Journal of Institutional Studies. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set.-dez. 2019.

\_\_\_\_\_; COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, D.; FOSS, M. C.; MOUALEM, P. S. (Orgs.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 2007.

\_\_\_\_\_; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

\_\_\_\_\_; LUFT, R.; XIMENES, L.; NOHL, A.; PINA, A. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. 2021.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Orgs). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

DENALDI, R.; LIMA-SILVA, F.; ALMEIDA, G. J. A.; SILVEIRA, K.; PETRAROLLI, J.; QUARENTA, J.; PINTO, M. G.; ABREU, M. O.M. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021.

MEDVEDOVSKI, N. S.; CARRASCO, A. O. T.; LIMA-SILVA, F. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Pelotas. Relatório de pesquisa. 2021.

MORAES, D. MIRANDA, L.; CARVALHO, M.; ALMEIDA, A.; LACERDA, J. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Campina Grande. Relatório de pesquisa. 2021.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. L. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. **Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes Institucionais e Normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba**. Relatório de Pesquisa, 2021a.

PEQUENO, R.; LOUREIRO, J.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; MATTOS, F. C. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza. Relatório de pesquisa. 2021.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M.A.A.; DINIZ, F. R. e NEVES, N. H.S. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. Relatório de pesquisa. 2021.

SORAGGI, A. C. M.; MENDONÇA, J. G. de; GUARNIERI, S. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte. Relatório de pesquisa. 2021.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 18 (2), p. 27-41, 2004.

# TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RECIFE

A persistência das ZEIS e do PREZEIS

Danielle de Melo Rocha  
Maria Angela de Almeida Souza  
Fabiano Rocha Diniz  
Norah Helena dos Santos Neves

## INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo traçar a trajetória das políticas de urbanização de favelas no Recife<sup>1</sup>, destacando a relação estabelecida entre essas políticas e o instrumento normativo de salvaguarda de favelas na cidade – as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) –, e de seu instrumento de planejamento, regularização e gestão participativa – o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS). Adota, como veio central dessa trajetória, os fatores

- 
1. O conteúdo deste capítulo foi extraído do relatório final da pesquisa *Direito à cidade e habitação*: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas. Avaliação do ciclo recente, desenvolvida em rede no INCT/Observatório das Metrópoles, sob a coordenação nacional da Prof.<sup>a</sup> Madianita Nunes da Silva (PPU/UFPR) e a coordenação local, no âmbito do Observatório PE/ Núcleo Recife, da Prof.<sup>a</sup> Danielle de Melo Rocha (DAU/UFPE) (ROCHA et al., 2021).

**Danielle de Melo Rocha** é arquiteta e urbanista, doutora em Geografia, professora e pesquisadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). **Maria Angela de Almeida Souza** é arquiteta e urbanista, doutora em História, professora titular aposentada e docente permanente do MDU/UFPE. **Fabiano Rocha Diniz** é arquiteto e urbanista, doutor em Desenvolvimento Urbano, professor e pesquisador do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do MDU/UFPE. **Norah Helena dos Santos Neves** é arquiteta e urbanista, mestre em Desenvolvimento Urbano e gestora pública do Governo do Estado de Pernambuco, atualmente exercendo o cargo de Secretária Executiva de Políticas Habitacionais na Prefeitura do Recife.

políticos locais que repercutem na capacidade<sup>2</sup> do Município do Recife de implementar as políticas em pauta nas diversas gestões municipais, ao longo de quatro décadas, que compreendem desde o ano de 1979, com o Programa Promorar que também incide no Recife, até o ano de 2020, quando se encerra a gestão municipal que antecede à atual.

Dá-se destaque às ZEIS e ao PREZEIS, por serem os instrumentos normativos de planejamento e de gestão, instituídos no Recife como uma das experiências precursoras no Brasil, que persistem desde então, ampliando seu escopo no arcabouço jurídico municipal e constituindo-se, ainda hoje, como referências para priorização de áreas de intervenção no âmbito de programas e projetos de urbanização de favelas no município.

A abordagem desse tema no Recife adquire uma importância significativa diante da história da cidade: marcada pelo elevado número de habitações precárias, registrado, há mais de um século, em diversos recenseamentos; destacada pelos movimentos e lutas sociais em prol do acesso e pela garantia do direito à moradia, cuja intensidade, em meados dos anos de 1970, equipara o Recife a outras grandes cidades brasileiras em conflito; e, referendada por suas políticas normativas e de intervenção nos assentamentos precários da cidade.

Além desta introdução e da conclusão, o conteúdo central deste capítulo se estrutura em quatro subitens, antecidos por um texto-síntese introdutório. A análise desses subitens, que correspondem aos quatro períodos em que se agrupam as diferentes administrações municipais, ressalta os aspectos políticos e institucionais que repercutem na capacidade municipal de implementação das políticas de urbanização de favelas. Tal análise parte do entendimento de que a capacidade estatal não se restringe à ação de atores estatais, mas abrange a articulação do Estado com os movimentos sociais, ONGs e outras representações da sociedade, considerando a participação e a contribuição de todos esses atores na formulação e implementação das políticas públicas

---

2. Esta análise se pauta nas orientações de Lima-Silva e Dantas (2019), que definem a capacidade estatal de implementar as políticas públicas a partir de dois elementos: a **capacidade institucional**, que remete às dimensões técnico-administrativas e político-relacionais dos arranjos institucionais correspondentes, segundo Gomide e Pires (2014, p. 19-20), ao “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”, e também consideram os recursos disponíveis; e, a **capacidade de implementação de políticas**, relacionada diretamente com a dinâmica política nos governos locais. Ao adotar esse veio de análise, busca-se relacionar este capítulo à pesquisa desenvolvida em rede e apresentada no relatório final acima referido.



(LIMA-SILVA; DANTAS, 2019). Essa capacidade, quando relacionada à execução local de um programa elaborado e financiado pelo governo federal ou por outros organismos financiadores, está alinhada à dinâmica política nos governos locais, ou seja, à correlação das forças estabelecidas na priorização da política e à base política e social de apoio. Dinâmica que, no caso do Recife, tem forte impacto sobre as ZEIS e sobre o PREZEIS.

## **MAIS DE 40 ANOS DE UMA TRAJETÓRIA EM QUATRO FASES**

É importante ressaltar o pioneirismo do Recife nas políticas públicas voltadas para os assentamentos precários. Já no final dos anos de 1930, a cidade foi objeto da Política de Erradicação dos Mocambos, implantada pelo interventor do governo de Pernambuco Agamenon Magalhães, que demoliu cerca de 27% (12.454) dos mocambos<sup>3</sup> recenseados em 1939 (45.581 mocambos). Além de serem considerados como um problema de saúde pública, desde a primeira década do século XX, os mocambos do Recife, devido a diversos aspectos da conjuntura social, econômica e política local, ampliaram-se em quantidade e em representatividade, passando de 43% para 67% das moradias da cidade, nos 16 anos que separam os recenseamentos realizados, respectivamente, em 1913 e 1939 (SOUZA, 1991).

Também, na década de 1930, surgem as primeiras iniciativas de organização das famílias residentes nos mocambos para enfrentar as investidas contra seus espaços de moradia, tanto por parte do setor público, quanto da iniciativa privada, com interesses na terra por elas ocupada. Um movimento com caráter de luta organizada expande com intensidade as ocupações coletivas de terrenos de propriedade alheia – públicas ou privadas –, que se avolumam a partir de meados da década de 1970.

Tais ocupações, que surgem em paralelo à intensificação dos conflitos pela posse da terra e pelo acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras, somam-se às outras manifestações que emergem no contexto de conflitos de diversas

---

3. “Mocambo” era a denominação dada às habitações precárias do Recife no início do século XX, por associação à cabana, casa de palha, em geral relacionada à moradia de escravos foragidos ou ex-escravos. Tal denominação predominou até meados do século XX, sendo ainda hoje utilizada pela população local.

naturezas, marcando o início do período de abertura política do Regime Militar, instaurado no país em 1964. Esse processo impulsiona reformulações da política implantada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) – que instituiu, entre outros, o Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar), inaugurando no país, em 1979, uma política voltada para a urbanização de assentamentos precários.

Data de meados da década de 1970 a primeira iniciativa de registro dos espaços de pobreza na cartografia da RMR. O interesse de organismos internacionais sobre a pobreza urbana no Brasil e o destaque do Recife entre as cidades brasileiras com o maior número de conflitos urbanos em torno da questão da moradia motivaram o Banco Mundial<sup>4</sup> a financiar, em 1978, o levantamento e o mapeamento dos assentamentos de baixa renda da Região Metropolitana do Recife, que exibe pela primeira vez, nas cartas da cidade, o lugar de moradia dos mais pobres.

Esse levantamento serviu de base para o poder público municipal decretar, em 1980, 26 dentre os 72 assentamentos cadastrados e mapeados como Áreas Especiais (AE), as quais foram instituídas, três anos após, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Na sequência dos avanços no sentido do direito à moradia dos residentes nas ZEIS do Recife, foi aprovado, na mesma década de 1980, o projeto de iniciativa popular do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), instituído pela Lei n. 14.394/1987. A criação do Fórum do PREZEIS, em 1988, e a revisão e a ampliação da Lei do PREZEIS, em 1995, firmam esse período como um dos mais ricos e expressivos na consolidação dos preceitos constitucionais, em seu capítulo da Política Urbana, no trato da urbanização e regularização fundiária de favelas do país.

A importância que esses instrumentos adquirem no Recife se expressa de modo distinto. No curso de seus 38 anos, as ZEIS se expandiram na cidade, em número e em área de abrangência, considerando que, no período entre a promulgação da LUOS, de 1983, e do novo Plano Diretor, Lei Complementar n. 2, de 23 de abril de 2021, há um acréscimo de 27 para 70 ZEIS (tipo 1) – assentamentos precários consolidados –, além de mais sete ZEIS (tipo 2)

---

4. Na segunda metade da década de 1970, o Banco Mundial promoveu, sob a gestão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), estudos e debates sobre a pobreza urbana, envolvendo a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) e o Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE) (SOUZA, 2007).

– terrenos vazios destinados a programas de habitação de interesse social. No levantamento mais recente dos assentamentos precários do Recife, realizado em 2014, constata-se que estes ocupam quase um terço da área urbanizada da cidade (31%). Mais da metade desses assentamentos (53%) já são instituídos como ZEIS, ocupando quase um quarto da área urbanizada (RECIFE, 2016).

Além de sua importância para os espaços de pobreza do Recife, as ZEIS se difundem, como instrumento urbanístico normativo, para outros municípios brasileiros, em especial após o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que incorpora o instrumento e evidencia seu alcance social. O PREZEIS, por sua vez, não possui o mesmo potencial de difusão, sendo específico do Recife. Contudo, apesar dos avanços e desafios enfrentados em seus 35 anos de atuação, destaca-se como um instrumento de referência nacional para uma gestão municipal democrática, inclusive por compor os Conselhos de planejamento e gestão do Recife, por meio dos representantes das ZEIS que são membros da coordenação do Fórum do PREZEIS.

A análise desses instrumentos e de suas correlações, que influenciam as capacidades institucionais normativas e organizacionais na escala local, permite delinear uma periodização das gestões municipais do Recife em quatro fases distintas:

- **1979-1985** - em nível federal, inicia-se a Política de Urbanização de Favelas, por meio do Promorar do BNH, e, em nível local, em 1980, são instituídas 26 AEs (por Decreto Municipal) e, em 1983, acrescidas de mais uma área, são gravadas as 27 ZEIS na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município, em plena fase de redemocratização do país, com prefeitos nomeados e vinculados ao Partido Democrático Social (PDS);
- **1986-2000** - em nível federal, são concebidos e negociados, prioritariamente com os municípios, diversos programas, com aporte de recursos internacionais, a exemplo, no Recife, do Programa Habitar Brasil (BID), Prometrópole (BIRD), Projeto da Linha Verde (posteriormente Projeto Via Mangue). Esse período se caracteriza pela alternância de partidos políticos nas gestões do Recife – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL) –, após restaurado o processo eleitoral, e, também, pela continuidade da criação de novas ZEIS e pela criação e consolidação de seu modelo de planejamento e gestão compartilhados, o PREZEIS, sob o comando, sobretudo, do PMDB.

- **2001-2012** - nos níveis federal e local, o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o protagonismo, implantando no Recife o Programa do Orçamento Participativo (OP) e a consequente Reforma Administrativa (2005), que fragmenta a estrutura organizacional de funcionamento do PREZEIS. Inicia-se, nessa fase, a execução dos Programas HBB e Prometrópole e concebe-se o Projeto Capibaribe Melhor e o Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar, todos com intervenções complementadas pelo PAC-UAP, a partir de 2009.
- **2013-2020** - em nível federal, advém a crise econômica e política, além de reformas que culminam com o desmonte do Ministério das Cidades e a desestruturação progressiva das instâncias de participação. Em nível local, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), à frente da prefeitura do Recife e do governo de Pernambuco, promove a elaboração de vários instrumentos normativos e fortalece propostas do planejamento estratégico em curso, com o protagonismo da iniciativa privada. A gestão municipal segue a execução de programas habitacionais com recursos do PAC-UAP, mas a gestão desses programas apresenta-se dispersa na estrutura administrativa do Município, dificultando o seu desempenho.

A **Figura 1** traz a representação da perspectiva histórica das gestões municipais do Recife, por meio de uma linha do tempo, situando-se em cada uma das fases abordadas: os prefeitos com seus respectivos partidos políticos; os marcos institucionais normativos/organizacionais; e, os programas e projetos de urbanização de favelas nas três esferas federativas, do governo federal (GF), do governo estadual (GE) e do governo municipal (GM).

Em cada uma das quatro fases adotadas, busca-se ressaltar as correlações político-partidárias entre as diversas esferas federativas do poder executivo e, no âmbito local, a base política e social de apoio, destacando nas gestões do Recife a sua relação com as ZEIS e o PREZEIS.

As ZEIS e o PREZEIS fazem parte da história do Recife e permanecem como instrumentos consolidados, seja no arcabouço jurídico municipal, seja no imaginário popular, na cultura política do Município ou nos mecanismos institucionais de implantação de políticas públicas no Recife, especialmente aquelas que têm impacto nas favelas.

**Figura 1.** Linha do tempo com marcos institucionais normativos e organizacionais para urbanização de assentamentos precários por gestão municipal do Recife.

|   | MARCOS INSTITUCIONAIS / NORMATIVOS            | GESTÕES MUNICIPAIS              |  |             | PROGRAMAS E PROJETOS                                |   |
|---|---|---------------------------------|--|-------------|---|---|
| <b>1ª fase</b><br>(1979-1985)<br>Início Políticas UrbFav/<br>ZEIS         | <b>1980</b> Dec.11.670/80<br>Cria AE          | <b>1979</b><br>-<br><b>1982</b> | Gustavo<br>Krause/ Jorge<br>Cavalcante     | <b>PDB</b>  | <b>GF (1979-86)</b><br>Promorar                     | <b>GM (1980-88)</b><br>Proj. Recife             |
|   | <b>1983</b> LUOS 14.511/83<br>Institui ZEIS   | <b>1983</b><br>-<br><b>1985</b> | Joaquim<br>Francisco                       | <b>PDS</b>  |   |   |
| <b>2ª fase</b><br>(1986-2000)<br>Criação e Consolidação PREZEIS           | <b>1987</b> Lei 14.947/87<br>Cria PREZEIS     | <b>1986</b><br>-<br><b>1988</b> | Jarbas<br>Vasconcelos                      | <b>PSB</b>  | <b>GE (1987-91)</b><br>Programa Chão e Teto         |   |
|   | <b>1991</b> Lei 15547/91<br>Plano Diretor     | <b>1989-1992</b>                | Joaquim<br>Francisco/<br>Gilberto<br>Paulo | <b>PFL</b>  |   |   |
|   | <b>1993</b> Lei 15.790/93<br>Fundo do PREZEIS | <b>1993</b><br>-<br><b>1996</b> | Jarbas<br>Vasconcelos                      | <b>PMDB</b> |   |   |
|   | <b>1995</b> Lei 15.790/93<br>Fundo PREZEIS    | <b>1997</b><br>-<br><b>2000</b> | Roberto<br>Magalhães                       | <b>PFL</b>  |   |   |
| <b>3ª fase</b><br>(2001-2012)<br>Criação OP/ Fragmentação PREZEIS         | <b>2005</b> REFORMA<br>ADMINISTRATIVA         | <b>2001</b><br>-<br><b>2004</b> | João Paulo                                 | <b>PT</b>   | <b>GF (1995-98) HB</b><br>(1999-2008) <b>HBB</b>    | <b>GE/BIRD (2001-08)</b><br><b>PROMETROPOLE</b> |
|   |   | <b>2005</b><br>-<br><b>2008</b> | João Paulo                                 | <b>PT</b>   |   |   |
|   | <b>2008</b> Lei 17.511/08<br>Plano Diretor    | <b>2009</b><br>-<br><b>2012</b> | João da Costa                              | <b>PT</b>   |   |   |
| <b>4ª fase</b><br>(2013-2020)<br>Fragmentação da<br>Política Habitacional |   | <b>2013</b><br>-<br><b>2016</b> | Geraldo Júlio                              | <b>PSB</b>  | <b>GM/BIRD (2006-14)</b><br>Proj. Capibaribe Melhor |   |
|   | <b>2020</b> Lei 18.770/20<br>Plano Diretor    | <b>2017</b><br>-<br><b>2020</b> | Geraldo Júlio                              | <b>PSB</b>  |   |   |

**Fonte:** Elaboração da equipe Observatório PE com base na lista dos prefeitos do Recife e demais informações oriundas da Pesquisa PAC-UAP do Observatório PE, 2021.

## **GESTÕES MUNICIPAIS NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1979-1985): institucionalização das ZEIS**

Em 1979, ainda sob o Regime Militar (1964-1985), Gustavo Krause, nomeado pelo governo federal, inicia seu mandato como prefeito do Recife. Apesar de exercê-lo por apenas três anos (1979-1982), sua atuação é marcante no que se refere ao início da implantação do primeiro programa nacional de urbanização de favelas no Brasil – o Programa de Erradicação de Subhabitação – Promorar, bem como à preparação das bases normativas para o processo de consolidação das famílias residentes nesses assentamentos.

Ainda em 1979, cria-se a Secretaria de Habitação de Pernambuco, sob o governo de Marco Maciel, também nomeado pelo governo federal e do mesmo partido do prefeito do Recife. As mudanças pelas quais vinha passando o BNH, na segunda metade da década de 1970, com a criação de programas voltados à moradia popular alternativos ao programa convencional de Construção de Conjuntos Habitacionais, impulsionam reformas e adaptações nas gestões estadual e municipais.

Nesse momento, o país passa por fortes transformações socioeconômicas e políticas, e o Recife vive intensos conflitos expressos pelo crescimento do número de ocupações coletivas e organizadas, sobretudo nas áreas públicas, que se expandem para além dos limites territoriais da cidade. A exacerbação de tais conflitos, aliada às diversas críticas quanto à atuação do BNH pelo não atendimento aos segmentos mais pobres da população, conduz a mudanças de orientação dos programas sob a tutela do banco. A Lei Federal n. 6.766/1979 também contribui para o redirecionamento da política habitacional, antevendo parâmetros mais flexíveis que subsidiam regras para o parcelamento do solo destinado a “urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes” (Art. 4º, II).

Para atender às exigências do Promorar, Krause decreta, em 1980, 26 Áreas Especiais (AE) (Decreto n. 11.670/1980), visando priorizá-las para implantação desse programa nacional cujo objetivo é urbanizar áreas pobres consolidadas e sob conflito ou reassentar famílias removidas em face da impossibilidade de urbanização em seu próprio local de moradia. A implantação do Promorar no Recife é compartilhada pelas instâncias estadual, por

meio da COHAB-PE, e municipal<sup>5</sup>, e demarca uma mudança de postura de ambas as gestões, que não mais limitam suas respostas políticas aos conflitos urbanos do Recife a repressões.

Krause implanta os Núcleos de Planejamento Comunitários (NPC) em bairros populares, também chamados de “Barracões”<sup>6</sup>, com equipes multidisciplinares para atendimento direto à população e que são espaços de negociação e participação. Funcionam como um escritório da gestão municipal no canteiro de obras, com acesso aos líderes comunitários e aos técnicos das empreiteiras. Esses “Barracões” são, ainda hoje, lembrados como marco da atuação municipal na implantação do Promorar, por buscar a participação popular, mesmo em uma gestão não progressista, ampliando a prestação de serviços para além das obras de urbanização em morros e alagados.

Em maio de 1982, Krause deixa a prefeitura do Recife para participar das eleições estaduais, como candidato a vice-governador na chapa de Roberto Magalhães. Vitoriosos, assumem o governo de Pernambuco, em janeiro de 1983, mas o governador eleito repassa o comando ao seu vice em maio de 1986, onde ele permanece até o final da gestão, em 1987. A gestão do ex-prefeito no governo do Estado (1983 a 1986), neste momento em que o movimento pelo direito à terra constitui-se na principal reivindicação dos movimentos populares, registra uma experiência positiva de participação social, desta vez voltada à regularização fundiária. A ação ocorre no âmbito do processo de urbanização da ZEIS Mustardinha/Mangueira, projeto em execução pela, então, COHAB/PE, com recursos do Banco Mundial.

O processo então instalado para negociação da desapropriação da área em prol dos ocupantes revela a mudança de postura dos governos estadual e municipal diante de conflitos envolvendo os moradores dos assentamentos precários. Sentam-se à mesa para definir o valor final, além dos advogados das partes, o presidente da associação de moradores, os moradores ocupantes dos terrenos e representantes do poder público que atuam como mediadores do processo. A experiência alcança valores finais de desapropriação bem abaixo daqueles pretendidos pelos proprietários porque são descontadas as

5. A COHAB-PE atua na Mustardinha, Mangueira, Santo Amaro, Santa Terezinha, Ilha de Joaneiro, Sancho Totó e Chié, enquanto a Prefeitura do Recife atua em Brasília Teimosa, Coque e Coelho, áreas sujeitas a forte pressão imobiliária e símbolos da resistência popular.

6. Os barracões eram estruturas temporárias construídas pelo poder público municipal para facilitar o acompanhamento social durante a execução do processo de urbanização.

cifras referentes às contribuições de melhorias realizadas pelos ocupantes (MOURA, 1990).

Não obstante o caráter positivo de tais realizações sob o aspecto da participação social, sobretudo por se tratar de um governo cujo partido político alinha-se ideologicamente, na matriz direita-esquerda, com a direita (SINGER, 2000), é importante sublinhar o elevado número de associações de moradores criado nesse período, as quais são instrumentos de participação social e de fortalecimento político. Na inauguração de um dos Centros Sociais Urbanos, denominado Bido Krause, localizado no Sancho/Totó, cujas obras de urbanização haviam sido concluídas pelo Promorar, é anunciado pelo então governador Gustavo Krause que ninguém mais precisaria pagar pelo financiamento das casas. Sua atitude populista, além de repercutir nas demais áreas de intervenção da COHAB, cujos beneficiários cessaram o pagamento das prestações, amplia o volume de inadimplência nos contratos de financiamento firmados com a COHAB-PE, atrapalhando o trabalho de desenvolvimento social e comunitário em elaboração nos processos de urbanização das áreas.

Em 1983, é promulgada a Lei de Uso e Ocupação do Solo n. 14.511/1983 (LUOS), que institucionaliza 27 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este foi um passo importante do ponto de vista normativo, tanto pela hierarquia da legislação (a LUOS é superior a um decreto), quanto pelo reconhecimento do direito à moradia (que só entra na CF de 1988, com uma emenda constitucional, em 2000). Quando se incorporam as ZEIS na LUOS, simbolicamente estas zonas ganham o mesmo peso de outras zonas que exigem uma ação diferenciada do Estado, como são as Zonas de Proteção Ambiental e as Zonas de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural. Apesar de formalizada no primeiro mês da gestão do prefeito Joaquim Francisco Cavalcanti (1983-1985), também nomeado pelo governo federal e vinculado ao mesmo partido (PDS) dos prefeitos da gestão anterior, a referida LUOS havia sido formulada na gestão anterior, de Gustavo Krause e Jorge Cavalcante. Esta lei estabelece um tratamento diferenciado para as ZEIS, visando garantir sua integração à estrutura formal da cidade, mantendo-se, até os dias atuais, com ampliação de sua representatividade na cidade. Consolida, no momento de sua criação, uma ação de vanguarda do governo municipal do Recife no processo de legalização urbanística e fundiária dos assentamentos pobres, cinco anos antes da promulgação da Constituição Cidadã de 1988.



## **GESTÕES MUNICIPAIS COM ALTERNÂNCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS (1986-2000): criação e consolidação do PREZEIS no Recife**

Jarbas Vasconcelos ocupa o cargo de prefeito do Recife de 1986 a 1988, vinculado ao PSB<sup>7</sup>, partido aliado ao presidente da República José Sarney (PMDB) e ao governador Miguel Arraes (PSB). Na sua gestão, dois aspectos merecem destaque: a implantação de um processo de descentralização administrativa, por meio do Programa Prefeitura nos Bairros (PPB, 1986), e a criação do PREZEIS (1987).

O PPB, uma espécie de embrião do modelo do orçamento participativo, estabelece uma comunicação entre o prefeito e as associações de moradores, que passam a ter a oportunidade de interferir nas prioridades da administração e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A princípio, o compromisso é de apenas coletar as reivindicações da população, mas, na segunda gestão de Jarbas (1993-1996), o PPB evolui, passando a incluir as diversas obras negociadas em cada região político-administrativa na proposta orçamentária, em uma escala de prioridades. Assim, além do PREZEIS, o PPB constitui-se em outro canal de negociação para as reivindicações por obras nas ZEIS, embora não alcance a escala da urbanização integral.

Quanto à criação do PREZEIS, esta ação é oriunda do compromisso de campanha assumido pelo prefeito eleito com representantes dos movimentos sociais de formalizar uma lei, elaborada por várias organizações, sob a coordenação da Comissão de Justiça e Paz, liderada, então, pelo arcebispo da Arquidiocese de Olinda e Recife Dom Hélder Câmara. A lei de iniciativa popular propunha instituir o modelo de planejamento e gestão participativos denominado Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), composto pelas Comissões de Urbanização e Legalização (Comuls) e pelo Fórum do PREZEIS (Decreto Municipal n. 14.539/1988), instâncias deliberativas integradas por representantes do poder municipal e de lideranças comunitárias das ZEIS. A Lei n. 14.947/1987, portanto, regulamenta o artigo 14, inciso II, da Lei n. 14.511/1983, permitindo a transformação de novas áreas em ZEIS

7. Jarbas Vasconcelos é um político histórico do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), fundador do antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Abriga-se no Partido Socialista Brasileiro (PSB) nas eleições municipais de 1982, devido à sua derrota na convenção do PMDB.

e criando instrumentos que viabilizam a regularização urbanística e fundiária das ZEIS, além de instituir o sistema de gestão para as ZEIS do Recife. Como diretriz de intervenção para a regularização urbanística e fundiária, a Lei do PREZEIS estabelece o respeito à tipicidade de cada ZEIS na elaboração de planos urbanísticos específicos, alinhando-se aos princípios de isonomia em face à diversidade defendidos pela Constituição de 1988.

Esses mecanismos de ampliação da participação popular implantados por Jarbas Vasconcelos (o PPB e o PREZEIS) representam avanços em direção a uma gestão democrática, resultando em elevados índices de aprovação popular. Contudo, Jarbas não consegue eleger seu sucessor, sendo substituído pelo candidato do Partido da Frente Liberal (PFL), Joaquim Francisco Cavalcanti, que governa o Recife de 1989 a 1990. Seu vice, Gilberto Marques Paulo, assume a gestão seguinte (1990-1992).

Quanto aos marcos normativos, o PREZEIS segue tendo o respaldo das gestões subsequentes àquela em que foi instituído, mesmo sendo estas de partidos menos progressistas. Durante a gestão Joaquim Francisco e Gilberto Paulo, foi promulgada a Lei Orgânica do Recife (ainda em vigor), a qual reconhece o PREZEIS como um “instrumento legal de política urbana”, bem como o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (Lei n. 15.547/1991), que define a urbanização das ZEIS como prioridade da política urbana.

Na sequência, Jarbas Vasconcelos (PMDB) retoma a prefeitura para seu segundo mandato (1993-1996). Dois importantes marcos normativos para o fortalecimento do modelo de planejamento e gestão compartilhados do PREZEIS ocorrem nesta gestão: a criação e regulamentação do Fundo Municipal do PREZEIS (Lei n. 5.790/1993) e a revisão e ampliação da primeira Lei do PREZEIS (Lei n. 14.947/1987), que resultou na nova Lei do PREZEIS (Lei n. 16.113/1995), em vigor até o momento.

Palco de intensos debates e de aprendizagem coletiva envolvendo técnicos do poder público, ONGs<sup>8</sup>, lideranças e academia, o processo de elaboração da nova Lei do PREZEIS consolida avanços em relação à anterior, dentre os quais Rocha et al. (1996) citam: i) o reconhecimento da heterogeneidade das

---

8. Nesse momento, o planejamento da regularização urbanística e fundiária conta com uma participação efetiva de várias organizações não governamentais (ONGs), como CEAS-URBANO, CENDHEC, ARRUAR, FASE, CJP, entre outras, que prestavam assessoria técnica e política às ZEIS, obtendo resultados expressivos no avanço dos produtos.

ZEIS e do comprometimento do poder público em realizar um estudo com o objetivo de estabelecer uma subclassificação em função de suas diferenças urbanísticas; ii) a definição de critérios para o reconhecimento de novos assentamentos precários como ZEIS; iii) a fixação das áreas máxima e mínima dos lotes nas ZEIS, remetendo os demais parâmetros urbanísticos para serem definidos nos planos urbanísticos de cada ZEIS.

O espaço representativo do PREZEIS nas instâncias participativas da política urbana dá-se, também, pela conquista de um assento no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU)<sup>9</sup>, cuja Lei n. 15.945/1993 que o regulamenta é alterada, ampliando sua composição para 10 representantes do poder público municipal e 10 representantes da sociedade civil organizada, incluindo um representante do Fórum do PREZEIS.

Outro marco normativo importante desse momento é a Lei de Uso e Ocupação do Solo, LUOS n.16.176/1996, que substitui a LUOS n. 14.511/1983. Na LUOS de 1996, ainda em vigor, destacam-se como avanços para as ZEIS: i) a ampliação da classificação das ZEIS, incluindo, além das áreas consolidadas, as áreas destinadas a programas habitacionais; ii) as definições de mecanismos de transformação de áreas em ZEIS, de regularização urbanística e fundiária e de gestão das ZEIS, os quais são remetidos para a Lei do PREZEIS/1995; iii) o acréscimo de nove novas ZEIS à listagem das áreas já reconhecidas como ZEIS, resultando em 63 ZEIS.

Na gestão 1997-2000, o prefeito Roberto Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL), não dá a mesma prioridade ao modelo de planejamento e gestão do PREZEIS que seu antecessor, Jarbas Vasconcelos. A continuação tanto do PREZEIS quanto do Programa Prefeitura nos Bairros é garantida com a pactuação política entre Magalhães e Vasconcelos, de partidos historicamente adversários (PMDB e PFL), que, no entanto, ocuparam o mesmo palanque nas eleições<sup>10</sup>. Apesar dessa aliança política, percebe-se a diferença entre os dois gestores em relação aos processos participativos. Roberto

9. O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), criado pela Lei Orgânica do Município do Recife (1990) e pela Lei n. 15.735/1992 para gerir o Plano Diretor (Lei n.15.547/1991) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 15.735/1992).

10. Nas eleições para prefeito, em 1996, Jarbas Vasconcelos apoia a candidatura de Roberto Magalhães (PFL), e nas eleições para governador, em 1998, este último apoia a coligação de Jarbas Vasconcelos (PMDB), candidato a governador, e José Mendonça Filho (PFL), como vice-governador. Eles vencem em Pernambuco, impedindo a vitória de Miguel Arraes (PSB) à reeleição.

Magalhães não modifica a estrutura da URB, nem altera o funcionamento do PREZEIS e das Comuls. No entanto, na segunda gestão de Jarbas (1993-1996), criador dos programas, foram institucionalizadas 31 novas ZEIS; já na gestão de Roberto Magalhães foi institucionalizada apenas uma. Além disso, enquanto em 1996, último ano da gestão de Jarbas Vasconcelos, o Fundo do PREZEIS representa 2,19% da dotação orçamentária sobre a Receita Tributária Municipal, em 2000, último ano da gestão de Roberto Magalhães, este percentual representa 1,62%.

Quanto aos avanços na questão habitacional, destaca-se na gestão de Roberto Magalhães a importância conferida à concepção e ao planejamento para se lograr a implantação de projetos habitacionais e de urbanização. Vários projetos, para captação de recursos, são formatados nessa gestão, a exemplo do Programa Habitar Brasil/BID, no âmbito do qual é elaborado, como piloto do município, o Projeto do Conjunto Habitacional Beira Rio (1998).

## **GESTÕES MUNICIPAIS DO PT (2001-2012):**

### **orçamento participativo e execução de programas com financiamento de organismos internacionais**

O Partido dos Trabalhadores (PT) assume o poder público municipal na cidade do Recife por doze anos consecutivos (2001-2012). João Paulo Lima vence o candidato à reeleição, Roberto Magalhães, assumindo seu primeiro mandato (2001-2004) quando Fernando Henrique Cardoso (PSDB) é o presidente do Brasil e Jarbas Vasconcelos (PMDB) é o governador de Pernambuco. José Mendonça Filho (PFL), como vice-governador, assume a gestão estadual em abril de 2006, em substituição a Jarbas Vasconcelos, que deixa o cargo para disputar uma vaga de senador da República. A partir de 2003, com a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), estabelece-se uma grande oportunidade de articulação política com a esfera nacional, reforçada com o alinhamento da presidência com o governador Eduardo Campos (PSB), em sua primeira gestão (2007-2011).

Em relação à participação da sociedade civil no planejamento urbano, o marco das gestões petistas no Recife é a instalação do Orçamento Participativo (OP), a partir da experiência referenciada como uma prática bem-sucedida da

prefeitura de Porto Alegre<sup>11</sup>. A administração municipal negocia as prioridades para projetos e obras com as representações da comunidade – delegados eleitos entre os moradores de cada Região Político Administrativa (RPA) –, incluindo as demandas por habitação na Lei Orçamentária Anual – LOA.

O território do Recife já havia sido dividido, desde a gestão de Jarbas Vasconcelos (Lei Municipal n. 16.293/1997), em seis RPAs, subdivididas em três microrregiões, totalizando 18 microrregiões. A implantação do OP segue essa regionalização para a implementação de suas atividades (mobilizações, plenárias, divisão orçamentária para intervenções locais etc.) Embora o orçamento participativo represente um importante instrumento de participação, a ênfase das gestões petistas, com seu foco na escala das microrregiões administrativas, deixa de atender às escalas do planejamento microlocal, dos assentamentos precários e das ZEIS, como era o foco das gestões de Jarbas Vasconcelos. Ademais, a Reforma Administrativa implantada no Município, em 2005, para fazer face à nova orientação da gestão, tem como impacto a fragmentação da estrutura organizacional de funcionamento do PREZEIS, no âmbito da gestão municipal, fragilizando a sua atuação.

Maricato (2011) considera que a década de 2000 marca o fim do período caracterizado pela luta pela reforma urbana e o início da operacionalização de políticas inclusivas, voltadas ao cumprimento do preceito constitucional da função social da cidade e da propriedade, por meio da aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, em 2001. O Ministério das Cidades (MCidades, 2003), criado com a perspectiva de integrar o planejamento e a gestão participativos para enfrentamento dos problemas urbanos, sobretudo nas políticas de habitação, de saneamento e de mobilidade, elabora a Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/

---

11. O PT assumiu a prefeitura de Porto Alegre por 12 anos: Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000), Tarso Genro (2001 a 2002) e João Verle (2002 a 2005). A implementação do OP surge no bojo da redemocratização e do estímulo à participação popular referenciada pela Constituição de 1988, nas definições de políticas governamentais por meio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. Por seu resultado positivo, a experiência de Porto Alegre foi implementada em outras cidades (do país e fora do país) e destacada entre os instrumentos de participação e gestão municipal do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Contudo, é importante lembrar a experiência, implantada no Recife, do Programa Prefeitura nos Bairros, especialmente na segunda gestão de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), quando as obras negociadas com as comunidades passaram a ser incluídas na proposta orçamentária do Município.

FNHIS)<sup>12</sup>, em 2005, e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2008, que são marcos normativos e institucionais para implementação das políticas habitacionais municipais. Os estados e municípios também são impelidos a elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para ter acesso aos recursos do FNHIS.

Do ponto de vista do estímulo à gestão democrática, se estabelece no país um modelo coordenado e institucionalizado de participação social, sob o comando do MCidades, que perpassa as três esferas de governo, por meio das Conferências das Cidades e da instalação dos Conselhos da Cidade. Rocha (2017, p. 9) destaca que,

Neste contexto, as Conferências das Cidades em nível nacional, estadual e municipal, constituíram-se em mecanismos de pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada, para elaboração e avaliação compartilhadas das políticas públicas urbanas nos Conselhos da Cidade, instituídos nessas esferas de poder. Nas Conferências, a construção coletiva de demandas prioritárias abrange diversas temáticas oriundas da luta pela Reforma Urbana que deveriam ser incorporadas pelos poderes públicos nas diversas escalas.

As questões habitacionais e de urbanização inserem-se na pauta das quatro Conferências<sup>13</sup> Municipais do Recife, realizadas nas gestões petistas. As oportunidades de implantação de programas e projetos de urbanização de favelas surgem, já no início da primeira gestão do PT, por meio de recursos de Bancos de Fomento ao Desenvolvimento, como o BID, com o Programa Habitar Brasil/BID, e o BIRD, com o Prometrópole, cuja concepção e gestão demandam uma equipe especializada para atender às exigências de um modelo institucional específico, definido nos manuais operacionais elaborados pelas instituições de fomento.

---

12. A Lei Federal n. 11.124/2005 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a ser alimentado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e gerenciado pelo Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social (CNHIS).

13. A 1ª Conferência Municipal da Cidade do Recife (2003) teve entre seus objetivos o de avaliar os programas e legislações municipais, estaduais e federais vigentes nas áreas de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transportes e mobilidade urbana; além de propor a natureza, atribuições e formas de participação no Conselho da Cidade. A 4ª (2009) Conferência debateria os desafios das políticas urbanas e da ampliação da participação, ainda sem a instalação do Conselho da Cidade do Recife.

A implantação desses programas vincula-se, de início, à URB-Recife, por sua capacidade técnico-operacional. Com a Reforma Administrativa de 2005, seu gerenciamento é assumido por outros órgãos (o HBB-BID, na SEHAB; o Prometrópole; na SANEAR). Ambos os programas perpassam as três gestões, requerendo, na última, complementação de obras ou etapas de implantação, que passam a ser viabilizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Outros programas implantados no município também recebem aporte de recursos do PAC-UAP: o Projeto Capibaribe Melhor e o Projeto Via Mangue, implantados na segunda gestão municipal do PT, e o Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (PRUISCP), iniciado efetivamente na última gestão.

O PAC-UAP se insere, então, no município do Recife de forma fragmentada, vinculando-se às estruturas gerenciais existentes para cada programa no órgão onde ele se encontra. Nenhuma estrutura própria é criada e ele não interfere, portanto, nas instâncias institucionais de planejamento e gestão participativos.

Vale destacar os avanços na capacidade institucional, normativa e organizacional do município do Recife, que decorrem, por um lado, da concepção e execução dos programas financiados pelos BID e BIRD, e, por outro, pela estrutura de planejamento e gestão participativos. Os programas promovem mudanças em resposta às exigências estabelecidas nos editais e manuais de procedimentos, assim como à operacionalização dos projetos e obras condicionada à fiscalização da CEF para liberação de recursos. Quanto às instâncias participativas, o PREZEIS e o ConCidade exercem pressão sobre o poder público para a ampliação e a melhoria da sua capacidade de planejamento e de implementação de intervenções nas favelas e nas ZEIS.

Nesse percurso, o Plano Diretor Municipal (PDM, Lei n. 17511/2008) consolida dois tipos de ZEIS: a ZEIS 1, relativa aos assentamentos consolidados, e a ZEIS 2, referente às “áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização” (Art. 107). Para viabilizar a ZEIS 2, prevê-se a consolidação de uma espécie de “banco de terras”, como preconizado no Estatuto da Cidade, por meio do qual terrenos vazios ou ociosos podem ser desapropriados pelo município a um custo mais favorável pelo interesse social (reservados para construção de

habitação), antes de se acentuar o processo de valorização imobiliária. Apesar de ter instituído, há quase 40 anos, as ZEIS em assentamentos já consolidados (tipo 1) e de propiciar significativamente a expansão do número dessas ZEIS no território da cidade, o governo municipal do Recife somente instituiu a ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados (tipo 2) em 2008, 25 anos depois da LUOS de 1983, sendo incluída como ZEIS tipo 2 no PDM.

Diversos fatores contribuem para isso, entre eles, a exiguidade de vazios urbanos disponíveis e adequados para ocupação, em face da limitada extensão territorial do município; o elevado custo de desapropriação dos vazios urbanos passíveis de urbanização; a experiência acumulada do Banco de Terras constituído pelo órgão de gestão metropolitana do Recife – a Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM)<sup>14</sup>, que consolida a desapropriação da área apenas no momento de efetivação do empreendimento a que ela se destina; bem como a possibilidade de ocupação prévia da área por parte de famílias que demandam por espaços para construir suas moradias.

O PDM de 2008 traz, também, alguns dos avanços jurídico-normativos propostos no Estatuto da Cidade, como a incorporação de vários dos instrumentos urbanísticos voltados à captação das mais-valias urbanas e a promoção da equidade socioespacial por meio da função social da propriedade e da cidade. O PDM de 2008 define os requisitos necessários para elaboração do Plano Municipal de Habitação (Art. 33) e do Plano de Reassentamento (Art.35), em áreas onde seja inviável a regularização urbanística e jurídico-fundiária, prevendo a transformação do novo assentamento em ZEIS do tipo 2.

Tais avanços normativos não tiveram efetividade prática e, embora alguns passos importantes tenham sido dados, como a elaboração dos vários planos e estudos no bojo do HBB, instrumentos como o Plano Municipal de Habitação

---

14. A Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) implantou, já na década de 1970, um Banco de Terras para subsidiar as políticas públicas metropolitanas, que serviu de base para a seleção de áreas adquiridas para implantação de conjuntos habitacionais da COHAB-PE, de modo coordenado com as políticas de implantação de distritos industriais ou de polos de serviços e de expansão dos serviços de infraestrutura urbana e de transportes. Esse banco, que se manteve até a desestruturação do órgão metropolitano, na década de 1990, era, contudo, informativo de áreas disponíveis para a ocupação, bem como indicativo da potencialidade dessas áreas em termos de serviços urbanos. Devido ao seu elevado custo, a desapropriação de terrenos só se efetivava no caso da demanda concreta de construção de conjuntos habitacionais. Do mesmo modo, a desapropriação de áreas para expansão de ZEIS consolidadas, ou para relocação de famílias em processo de urbanização, no interior da malha urbana do Recife, só se efetiva no momento de concretizar a ocupação.



do Recife, importante para orientar a execução da Política Habitacional de forma integrada, não chegam a ser executados.

## **GESTÕES MUNICIPAIS DO PSB (2013-2020): dispersão institucional da Política Habitacional**

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) assume o poder municipal em 2013 e o mantém até a presente data. No início da sua primeira gestão, o prefeito Geraldo Júlio leva para o Recife o modelo de planejamento e monitoramento das ações e projetos estratégicos adotado pelo governo do Estado, na Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), onde o governador Eduardo Campos monitorava diretamente todas as ações e projetos destacados pela gestão. Em 2015, cria-se a carreira de analista em Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>15</sup> no município e contratam-se servidores específicos para acompanhar as ações selecionadas para monitoramento direto pelo prefeito junto aos demais órgãos e instituições executoras. As duas gestões consecutivas de Geraldo Júlio voltam-se à elaboração de vários instrumentos que contribuiriam para consolidar diagnósticos e propostas para a revisão do Plano Diretor de 2008. A administração assume o discurso político da “retomada do processo de planejamento da cidade”, como afirma o prefeito em entrevista publicada no jornal de maior circulação local, elencando os feitos de sua primeira gestão (*Diário de Pernambuco*, 29/12/2016).

Dentre os instrumentos elaborados, constam alguns com relação mais direta com as políticas de urbanização de favelas: Plano Diretor de Drenagem do Recife (PDDR, 2014); Política e Plano Municipal de Mobilidade Urbana, concluído no final de 2020 (que está sendo ajustado para adequação ao novo Plano Diretor Municipal, aprovado em 2020); Atlas de Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife (2016); Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2018). Além desses planos setoriais, firmam-se convênios com universidades, resultando em dois outros planos

---

15. A Lei n. 18.186/15 regulamenta as carreiras de analista nas áreas de Gestão Administrativa, Gestão Contábil, Gestão de Controle Interno e Planejamento, Orçamento e Gestão. Cria 80 cargos de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja denominação é alterada pela Lei n. 18.592/2019 para Gestor Governamental – Área de Planejamento, Orçamento e Gestão.

focados em “territórios estratégicos”, buscando contribuir para a consolidação do Plano Recife 500 anos (2019), coordenado pela Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES), que traça uma visão de futuro da cidade para 2037. Esses convênios baseiam-se em propostas dos Departamentos de Arquitetura e Urbanismo de duas universidades locais, contemplando: o Centro Histórico Expandido, cujo diagnóstico e propostas estão sintetizadas no Plano Centro Cidadão, elaborado por equipe da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP); e, o rio Capibaribe e bairros ribeirinhos, objeto do Projeto Parque Capibaribe, envolvendo equipe da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Nas gestões do PSB, são realizadas duas Conferências Municipais da Cidade do Recife: a 5ª Conferência (2013), após a qual foi criado o Conselho da Cidade do Recife<sup>16</sup> (ConCidade), e a 6ª Conferência (2016), a última realizada, que aponta temas relevantes respaldando a elaboração do Plano Diretor Municipal de 2021.

É importante destacar que a Lei Federal n. 17.394/2007 define, dentre as exigências legais para os estados e municípios acessarem o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a elaboração dos PLHIS e a criação dos Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social (FMHIS) (criado no Recife em 2007<sup>17</sup>), todos articulados aos Planos Diretores Municipais. Ainda que, durante as gestões petistas, o Programa HBB-BID tenha proporcionado avanços para elaboração de estudos para equacionar o problema do déficit habitacional e definir programas habitacionais compatíveis com as necessidades locais, os planos elaborados não foram transformados em lei nem implementados.

Para sanar essa pendência, na primeira gestão de Geraldo Júlio, em 2014, a Secretaria de Habitação (SEHAB) contrata o PLHIS do Recife, que é concluído na gestão subsequente (2017-2020). De acordo com Rocha, o início da elaboração do PLHIS não se dá de forma amplamente participativa, com

---

16. A Lei Municipal n. 18.013/2014, art. 1º, define o Conselho da Cidade do Recife como um “órgão colegiado que visa debater e acompanhar as políticas públicas relacionadas ao espaço urbano com foco na melhoria da qualidade de vida na capital pernambucana”. Ele tem natureza permanente e “é composto por representantes dos setores público e privado, dos movimentos sociais, entidades de classe, ONGs, além de cientistas e pesquisadores”.

17. A Lei Municipal n. 17.394/2007 cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e institui o Conselho Gestor do FMHIS.

o envolvimento de todas as instâncias pertinentes. Entretanto, após pressão do segmento popular, procede-se a um ajuste do processo, inicialmente sob o comando da Secretaria de Planejamento Urbano (SEPLAN) e posteriormente da Diretoria de Habitação da URB-Recife.

A Política Habitacional Municipal (PHM) deveria abranger, além dos órgãos municipais responsáveis por sua implementação, os espaços participativos de elaboração e controle de sua execução: Câmara Temática de Habitação do ConCidade, Fórum do PREZEIS e Conselho Gestor do FLHIS. Porém, a elaboração do PLHIS se iniciou sem o envolvimento do PREZEIS, nem do ConCidade, e sem articulação com o Mapeamento das Áreas Críticas. Nessa segunda gestão do PSB, após muita pressão dos movimentos sociais, “um freio de arrumação” favoreceu a retomada do processo, com uma maior articulação entre esses dois produtos e a participação da Câmara Técnica de Habitação do ConCidade. O debate nesta câmara e no plenário tem sido produtivo, no sentido contribuir para um produto mais próximo da realidade por meio do processo participativo (ROCHA, 2017, p. 11).

Em 2018, o PLHIS é aprovado na Câmara Técnica de Habitação e Regularização Fundiária do Conselho da Cidade, mas não é validado no pleno do ConCidade até o final de sua segunda gestão. Esse longo processo demonstra o baixo nível de prioridade dado nessa gestão à estruturação e efetivação de uma política habitacional integrada e participativa no município.

O PSB dá continuidade aos programas que receberam recursos do PAC-UAP herdados das gestões municipais do PT. No caso do HBB, cujas obras físicas já estavam concluídas, realizam-se as ações de regularização fundiária e os trabalhos técnicos de desenvolvimento social. Os demais programas avançam com as obras, que, no entanto, não são concluídas até 2020.

O papel institucional do PREZEIS, como instrumento de planejamento e gestão das ZEIS, é, em muitos momentos, colocado em segundo plano nas esferas de decisão do planejamento municipal. A ausência do PREZEIS evidencia-se com clareza nos processos de planejamento das intervenções de infraestrutura realizadas nas áreas ZEIS, uma vez que estas não passam pelo Fórum do PREZEIS. Há que se registrar outro exemplo importante: o Mapeamento das Áreas Críticas (2014) pela Secretaria de Saneamento (SESAN), que resultou no *Atlas de Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife* (2016),

é conduzido sem considerar o PREZEIS, apesar de seu impacto direto em diversas ZEIS e em áreas passíveis de transformação em ZEIS.

Nesse contexto de esvaziamento de suas atribuições e de certo isolamento político-institucional, os representantes do segmento popular no Fórum do PREZEIS mobilizam-se em busca de apoio para a reflexão sobre os rumos a tomar para a recuperação de um certo protagonismo na condução das políticas de urbanização de favelas, em especial, e de habitação de interesse social, em geral. Assim, são firmados três convênios de cooperação técnica<sup>18</sup> voltados ao fortalecimento do PREZEIS e ao desenvolvimento de ações de melhoria na qualidade de vida das famílias residentes nas ZEIS.

Dois desses convênios têm suas atividades técnicas desenvolvidas de forma conjunta e complementar, considerando que o foco de atuação foi a estrutura de planejamento e gestão do PREZEIS, por meio de suas instâncias deliberativas, as Comuls e o Fórum do PREZEIS, e conseqüentemente as ações voltadas para as diversas ZEIS. Reconhece-se, com a adoção de medidas voltadas para o fortalecimento do PREZEIS, o esforço e o compromisso de alguns setores técnicos da URB-Recife, sobretudo no que se refere ao retorno das discussões sobre os limites das ZEIS, no momento oportuno em que aconteciam os debates para a revisão do Plano Diretor. Entretanto, vale registrar que a administração, regida pela valorização do “saber técnico” e a “retomada do processo de planejamento” normativo e estratégico municipal, sofre uma forte influência da iniciativa privada nas suas decisões.

No sentido oposto a esse alinhamento entre o poder executivo municipal e o empresariado do mercado imobiliário e da construção civil, assiste-se no Recife, na década de 2010, ao surgimento de agentes “insurgentes”, que questionam os rumos do planejamento do desenvolvimento municipal, focado em

---

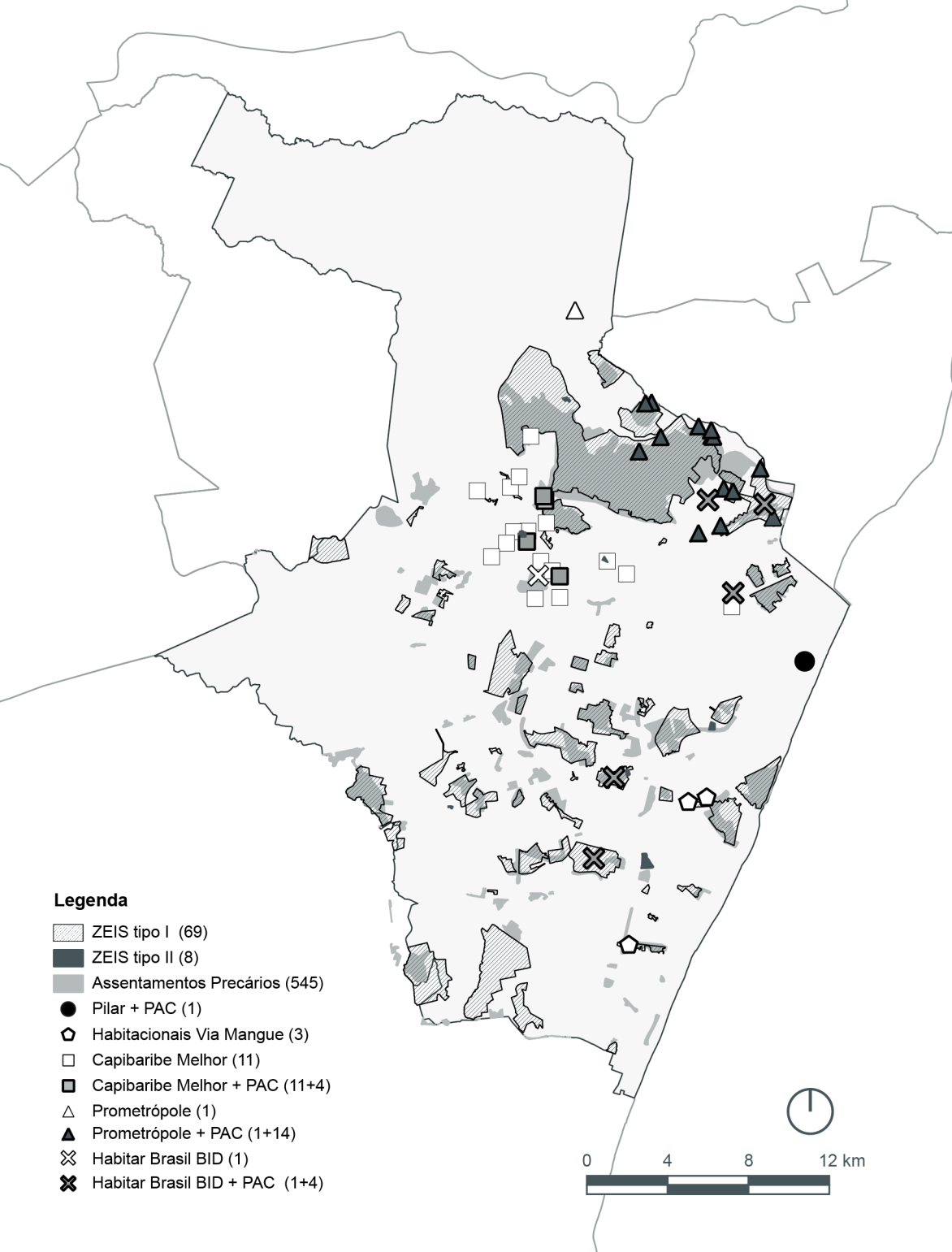
18. Os três convênios de cooperação foram firmados envolvendo: 1) URB - Recife /Diretoria de Habitação e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)/Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA), objetivando o Fortalecimento da Capacidade Operacional do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS); 2) URB/Recife, Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART) e Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco (CEHAB)/Diretoria de Habitação, para a realização de uma ação interinstitucional visando ampliar os perímetros das ZEIS, regulamentar as Comunidades de Interesse Social (CIS) do Recife como ZEIS e desenvolver intervenções urbanísticas e de regularização fundiária, mediante a integração de serviços prestados pela Administração Pública; 3) URB/ Recife e Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU-PE)/Diretoria de Habitação, para prestação de serviço de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), no atendimento a ZEIS João de Barros, localizada no bairro de Santo Amaro, Recife.

interesses privados, em detrimento do interesse social mais amplo. Destaca-se, nesse período, a atuação do Grupo Direitos Urbanos no enfrentamento à implantação do Projeto Novo Recife, por meio do Movimento Ocupe Estelita e do Movimento Articulação Recife de Luta (ARL), que emergem do segmento popular e das ONGs componentes do Conselho da Cidade do Recife para cobrar um processo participativo mais efetivo durante a elaboração do novo Plano Diretor (2018 a 2020). Rocha et al. (2020, p. 31) ressaltam a importância desse novo ator no embate do PDM 2021, que surge e se consolida em uma estrutura em rede, agregando representações sociais e acadêmicas e ONGs em torno do ideal da luta pelo direito à cidade e à moradia.

[...] A ARL assume, assim, um papel mais amplo do que o de reivindicar um processo mais participativo na revisão da legislação urbanística, de capacitar e apoiar as lideranças comunitárias e, até mesmo, de formular propostas para o novo marco legal. Ocupa o lugar de um ator de peso na arena de decisão para se confrontar com a aliança hegemônica entre Estado e mercado, utilizando-se do próprio arcabouço estatal (Ministério Público), da opinião pública (imprensa e mídias sociais), do saber técnico e acadêmico, da aproximação com vereadores progressistas, para organizar e instrumentalizar os segmentos populares em prol desse ideal comum.

Durante a elaboração desse novo Plano Diretor Municipal 2021, a atuação desses segmentos, e o protagonismo que assumem na oposição ao modelo liberal de cidade, demarcam um posicionamento claro no sentido da defesa dos interesses das comunidades abrigadas nas ZEIS, CIS, assentamentos precários ou favelas do Recife. A construção de políticas de urbanização desses territórios se estabelece nesse embate, entre interesses privados e o atendimento aos direitos sociais à cidade e à moradia.

As lutas por esses direitos se expressam no território do Recife pela representatividade das 77 ZEIS (362 CIS) e pelas intervenções dos diversos programas de urbanização de favelas implementados nestas quatro décadas, embora ainda existam 183 das 545 CIS ou assentamentos precários vulneráveis às pressões do mercado imobiliário, como demonstra o mapa-síntese (**Figura 2**). As demandas para o reconhecimento de todas as CIS como ZEIS, assentamentos precários que já haviam sido identificados pelo próprio poder público municipal desde 2014, foram alvo de fortes pressões dos movimentos sociais durante



**Figura 2. ZEIS, Assentamentos Precários (CIS) e Programas de Urbanização de Favelas no Recife (1979-2020).**

Fonte: Elaborado pela equipe do Observatório PE sobre base cartográfica do Atlas do Recife (2016).

a elaboração do PDM 2021. Tais reivindicações não alcançaram êxito, em parte pelas pressões e disputas por esses espaços, muitos dos quais situados em áreas valorizadas da cidade.

## CONCLUSÃO

Ao final deste capítulo, cabe trazer à luz os aspectos mais relevantes aqui abordados. A diversidade e a complexidade dos contextos socioeconômicos, políticos e institucionais que condicionam as experiências de formulação, aplicação e revisão de políticas de urbanização de favelas aportam ao caso recifense uma riqueza ímpar, tornando-o favorável à expressão de aspectos essenciais dessas políticas. Sua expressividade possui abrangência não apenas local, ou regional, mas diz bastante, e eloquentemente, das nuances de um percurso representativo da realidade nacional, no qual avanços e retrocessos se encadeiam e se influenciam ao longo da história recente. A abordagem da questão central, por meio de uma linha do tempo, permite estabelecer esse contraponto, tendo tais políticas como baliza.

Esses aspectos podem ser percebidos, inicialmente, ao longo da primeira fase (1979-1985), momento de ocaso do Regime Militar, quando as políticas de intervenção em favelas sofrem uma inflexão ilustrativa da transição democrática. A instituição das Áreas Especiais (AE), precursoras conceituais e normativas das ZEIS, marca o abandono da ação intervencionista estatal. Esse realinhamento tem como raízes tanto a falência da capacidade financeira para ações de remoção de favelas e de construção de conjuntos habitacionais periféricos quanto a pressão social para o atendimento da necessidade de abrigar de modo digno um contingente populacional urbano crescente. A consolidação de favelas e a melhoria de suas condições de moradia caracterizam as ações das políticas de urbanização de favelas de então. Os movimentos sociais de oposição às ações da política de erradicação de assentamentos precários, cuja organização emerge já nos anos de 1930 e se fortalece na década de 1970, estabelecem as bases de uma resistência popular organizada que encontraria terreno fértil para se desenvolver com a implantação dos “Barracões” da gestão Gustavo Krause (1979-1982), embriões do planejamento e da gestão democráticos das décadas por vir.

Mesmo que esses espaços institucionais possam ser vistos, também, como um meio para arrefecer os conflitos mencionados, ao se articularem à postura de reconhecimento da diversidade na produção (social) da cidade, instituindo Áreas Especiais com base no interesse social (AE e ZEIS), estabelecem um princípio-chave: o direito à cidade como o direito de tomar parte das decisões referentes ao ordenamento urbano. Ainda nessa fase, na operação das políticas de urbanização de favelas suportadas pelo Promorar, inicia-se um processo de estruturação de espaços institucionais e de capacitação técnica que respaldaria as ações desenvolvidas a partir daquele momento da linha do tempo traçada.

A segunda fase analisada (1986-200) traz consigo um aspecto de consolidação das conquistas alcançadas, muitas delas fruto da luta pela Reforma Urbana, que são reconhecidas e incorporadas ao quadro normativo das políticas urbanas. A primeira gestão de Jarbas Vasconcelos, político oriundo do partido de oposição ao governo ditatorial, respalda esses avanços e amplia sua institucionalização. O Programa Prefeitura nos Bairros aprofunda o modelo dos Barracões e ganha um enfoque territorial mais amplo, institucionalizando espaços participativos previstos na Constituição Federal de 1988, em um posicionamento político-ideológico claro, que se transforma em ganhos de capital político para o gestor e abre espaço aos representantes das populações das ZEIS e do Fórum do PREZEIS para ocupar lugares-chave no planejamento das políticas urbanas. Institui, pioneiramente, o que em gestões posteriores se caracteriza como Orçamento Participativo.

No encadeamento entre suas gestões, Jarbas Vasconcelos assumiu como um dos marcos de sua administração o apoio às iniciativas populares, estabelecendo bases sólidas para fundar uma gestão participativa na condução dos rumos da urbanização e da legalização de favelas. A institucionalização do PREZEIS e de suas esferas de gestão democrática, voltadas à regularização fundiária e urbanística das ZEIS, explicita esse compromisso com o atendimento a demandas sociais por moradia digna e segurança jurídica para permanecer nos locais centrais e dotados de infraestrutura ocupados pela população pobre. Um aspecto fundamental para garantir o direito à cidade: consolidar a moradia no local onde se conquistou a terra e se estabeleceram raízes fincadas em relações de solidariedade e vínculos identitários com o espaço urbano.

Ao mesmo tempo que as políticas habitacionais desse período, que se caracterizam por serem normativas e de iniciativa municipal, alinham-se aos preceitos



constitucionais, em boa medida elas também influenciam instrumentos consagrados no período seguinte. É o caso das ZEIS, que foram incluídas dentre os mecanismos de ordenamento preceituados pelo Estatuto da Cidade, de 2001. No começo dessa fase, o PREZEIS se fortalece, evidenciando a consolidação de uma postura oriunda da iniciativa popular; enquanto sua revisão adentra-se na consolidação democrática, abrangendo dimensões associadas à regularização plena de favelas: urbanística, jurídica, fundiária, ambiental, socioeconômica. No entanto, os avanços no alcance dos objetivos e princípios do PREZEIS como meio de promover a urbanização de favelas sofrem os efeitos da sucessão de gestores alinhados às diferentes filiações partidárias. As políticas de urbanização de favelas focam na consolidação de favelas e na sua integração à cidade formal. A variação de perspectivas de funcionamento das políticas, como a do PREZEIS, impacta o atendimento ao seu modelo de gestão-operação e esclarece a importância da permanência do corpo técnico municipal, e de sua formação, para dar seguimento a um modelo de planejamento e gestão compartilhados e participativos.

A transição entre os séculos XX e XXI, que marca o início da terceira fase, tem por característica a ascensão ao poder, em nível local e nacional, de gestores vinculados ao PT, partido que esteve à frente das lutas pela redemocratização e pela reforma urbana. Nota-se o contraste na abordagem das questões associadas à urbanização de favelas, tendo o Ministério das Cidades como instituição protagonista na consolidação de uma política urbana sensível ao interesse social na produção da cidade. Entretanto, paradoxalmente, esse movimento não repercute no fortalecimento e nos avanços das políticas municipais do Recife. Ao contrário, a mudança de estratégia de gestão participativa, que privilegia o Orçamento Participativo, equivocadamente desvaloriza e enfraquece os espaços institucionais do PREZEIS, além de diminuir a relevância de sua inserção em instâncias de planejamento e gestão urbanos. Em termos de abordagem socioespacial, a organização do OP não incorpora sua escala de atuação ao modelo de regularização de ZEIS, centrando sua gestão às microrregiões administrativas, dando as costas, ao invés de incorporar como mais uma escala operacional, ao enfoque microlocal das ZEIS.

Fruto de um planejamento de longo prazo vindo da fase anterior, ocorre nessa fase a execução de programas e projetos de urbanização de favelas, a maioria com financiamento de Agências Multilaterais de Desenvolvimento (BID/

BIRD) intermediado pela Caixa Econômica Federal, como é o caso, no Recife, do HBB, do Prometrópole e do Projeto Capibaribe Melhor. Tais programas têm seus *modi operandi* preestabelecidos nos manuais e ancorados em princípios de eficiência estatal, que se realizam por meio do desenvolvimento institucional, da participação comunitária e do acompanhamento social do início ao fim e no pós-intervenção.

O esforço dos técnicos municipais e das lideranças populares envolvidos no processo histórico de consolidação do PREZEIS logra êxitos marcantes, como quando conseguem garantir a participação das instâncias do PREZEIS nas definições para a escolha das ZEIS e dos assentamentos precários beneficiados pelo HBB. Entretanto, o desmonte da estrutura institucional do PREZEIS, como consequência da reforma administrativa de 2005, deixa impactos na capacidade de planejamento e implantação dos processos participativos de regularização e urbanização das ZEIS que repercutem até o presente.

Outro elemento a considerar, nessa fase, é o fato de muitos membros de ONGs e lideranças populares envolvidos na luta pela urbanização das ZEIS terem assumido cargos de gestão municipal. Mais uma vez, a continuidade do PREZEIS é garantida pela associação do compromisso de técnicos municipais e da resistência dos representantes históricos do segmento popular naquela instância. Nesse aspecto, essa confluência de posturas técnicas e políticas dá suporte às demandas populares e à persistência desses instrumentos e instância de gestão, mesmo com o esvaziamento progressivo de sua importância na condução das políticas públicas de urbanização de favelas.

A passagem para a quarta fase, quando o PSB assume a prefeitura com a legenda fortalecida por ocupar o governo do estado, dá-se sob esse esvaziamento prévio do PREZEIS. Sua característica mais relevante é a abordagem marcadamente pró-mercado das políticas públicas em geral. O modelo de gestão estratégica estabelecido pelo PSB, inicialmente na esfera estadual, depois na local, ao mesmo tempo em que adota práticas da iniciativa privada, privilegia o diálogo com esse segmento no debate e deliberação da condução das políticas.

Nessa fase, sobressaem-se ações de complementação dos programas com recursos oriundos do PAC a partir de 2009. Apesar de a maioria das ações por ele financiadas estar atrelada às ZEIS, a alocação dos recursos do PAC-UAP

não passa pela discussão do Fórum do PREZEIS, nem é direcionada para o Fundo do PREZEIS. Representa, assim, mais uma oportunidade perdida de reforçar as ZEIS e suas instâncias de gestão – o PREZEIS com suas Comuls –, bem como de reverter o esvaziamento do Fundo do PREZEIS, dependente de dotações orçamentárias para urbanização de ZEIS, que vem sendo reduzidas devido à falta de prioridade a ele conferida pelas sucessivas gestões municipais.

Contudo, a dispersão da gestão da política habitacional em diversos organismos da administração municipal, somada à mudança constante da estrutura institucional, provoca uma perspectiva difusa das questões e conduz a ações igualmente desestruturadas. O discurso de retorno ao planejamento de longo prazo não exclui a crítica a que este se dá sem sintonia com os preceitos de participação social. A postura das gestões do PSB é dúbia e se explicita na elaboração do Plano Diretor de 2021: tanto se registram movimentos de negação da importância das ZEIS no ordenamento da cidade por parte de representantes do mercado imobiliário e da construção civil, quanto se assiste a iniciativas (apoiadas pela UFPE) de ampliação dos limites e do número de ZEIS, em torno da luta pelo reconhecimento das CIS como áreas a serem incorporadas à política das ZEIS e do PREZEIS.

Ao final da análise, evidenciam-se mudanças e permanências na condução das políticas analisadas. As mudanças se fazem em torno de um movimento que parece estar retrocedendo, em um ciclo iniciado pela admissão da pluralidade da produção urbana e a incorporação das ZEIS no ordenamento da cidade, em bases específicas de planejamento e gestão, e fechado pelo progressivo esvaziamento do instrumento ZEIS e o modelo de gestão do PREZEIS.

As permanências são associadas à variabilidade de posturas na condução das políticas de urbanização de favelas, conforme a matriz político-partidária dos mandatários, bem como dos diversos atores envolvidos nesse processo. Destacam-se: os técnicos municipais formados, na defesa e na manutenção das ZEIS e do PREZEIS no universo de gestão dessas políticas, em um papel de resistência; as lideranças comunitárias e representantes dos moradores e dos movimentos sociais de luta pela moradia, em seu papel de pressionar o Estado pela conquista dos direitos; das ONGs, em sua atuação de assessoria técnica e política na capacitação das lideranças e na mediação de conflitos, posicionando-se ao lado das organizações populares na pressão ao Estado; e, das representações acadêmicas, ocupando espaços de planejamento participativo e realizando trabalhos de extensão universitária.

Apesar desses avanços, a trajetória que perpassa diversas gestões municipais revela que a estruturação de um organismo no corpo da administração pública para dar a prioridade devida ao modelo participativo do PREZEIS e aos pressupostos de urbanização e regularização fundiária das ZEIS, como preconiza a Lei do PREZEIS, foi efetivada nas gestões municipais do PSB (segunda metade da década de 1980) e do PMDB (primeira metade da década de 1990), mas não se mantém, especialmente após a reforma administrativa da gestão do PT, em meados da década de 2000.

Revela-se, assim, o paradoxo que emerge com força da análise dessa trajetória: a persistência das ZEIS no quadro do ordenamento territorial do Recife. Isso, talvez, se deva a uma questão-chave: a persistência da iniquidade na condição de acesso da população à moradia digna, expressa na negação do direito à cidade. Estabelecidas como instrumento normativo que delimita as especificidades das áreas urbanas produzidas e ocupadas pelo estrato social mais pobre da cidade, as ZEIS são, ainda hoje, relevantes para orientar ações de políticas de urbanização de favelas conforme critérios particulares. A persistência das ZEIS se estende, também, ao PREZEIS que, esvaziado em suas competências e enfraquecido institucionalmente em sua representatividade como instrumento de gestão, também resiste. Essa resistência talvez se deva às mesmas razões abordadas quanto às ZEIS, com a especificidade de se tratar de um espaço representativo de conquistas históricas e de uma trincheira de defesas dos princípios de gestão colegiada e participativa presentes desde a sua origem, como política pública oriunda da iniciativa popular.

## REFERÊNCIAS

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Moradores do Habitacional Padre Edwaldo ganham a escritura de suas casas. **Diário de Pernambuco**, Recife, 02 set. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/09/moradores-do-habitacional-padre-edwaldo-ganham-escritura-de-suas-casas.html>. Acesso em: 06 dez. 2020.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R.R.C. (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

LIMA-SILVA, F.; DANTAS, G. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente). Proposta revisada: Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas. **Texto de nivelamento para projeto de pesquisa Direito à cidade e habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas**. Curitiba, Núcleo Curitiba/INCT/Observatório das Metrôpoles, 2019.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOURA, A. S. **Terra do mangue: invasões urbanas no Recife**. Recife, Massangana, 1990.

RECIFE, Prefeitura da Cidade 2016. **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social**. Recife: PCR/Engeconsult. Disponível em: <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html>. Acesso em: 05 dez. 2020.

ROCHA, D. M.; RANGEL, V.; FREIRE, V. PREZEIS: instrumento de política pública e de luta social. In: BONDUKI, N. (org.). **Habitat: Políticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana em cidades brasileiras**. São Paulo: Nobel, 1996, p.175-186.

ROCHA, D. M. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA REDE DO INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, REGIMES URBANOS E GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2017, Natal. **Anais...** Natal: UFRN/INCT Observatório das Metrôpoles, 2017.

ROCHA, D. M.; DINIZ, F. R.; JARDIM, F. O novo Plano Diretor do Recife e o direito à moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos. In: **Revista de Direito da Cidade**, v.13, n. 1, 2021, p. 446-476.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M.A.A.; DINIZ, F. R. e NEVES, N. H.S. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Recife. Relatório de pesquisa. 2021.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 83-102, nov. 2009.

SOUZA, M.A.A. **Habitação: bem ou direito?** As condições de acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR. 1991. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – MDU, Recife (PE), 1991.

\_\_\_\_\_. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, L. C. (org.) **Habitação social nas metrópoles brasileiras** – uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 1 ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007, p. 114-149. (Coleção Habitare).

# A TRAJETÓRIA PIONEIRA DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM BELO HORIZONTE

Ana Carolina Maria Soraggi  
Jupira Gomes de Mendonça

## INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta reflexões sobre a trajetória da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH) no que se refere à política de urbanização de vilas e favelas<sup>1</sup>, e tem como objetivo identificar seus principais elementos, considerando a conjuntura política de cada momento, bem como a estrutura e a capacidade institucional do município para a sua execução

- 
1. À medida que iam sendo regularizadas e/ou urbanizadas, as favelas passavam a ser chamadas de “vilas”, na tentativa de superação do estigma do termo favela. Hoje, os dois termos são utilizados conjuntamente e, inclusive, correspondem a uma tipologia de assentamento de interesse social, sendo referenciados dessa forma no aparato normativo da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

**Ana Carolina Maria Soraggi** é mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (NPGAU/UFMG) e doutoranda pelo mesmo Programa, responsável pela Gerência do Plano Diretor da Subsecretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte e pesquisadora do Instituto de Estudos Pró-Cidadania – Pró-Città e do Observatório das Metrôpoles. **Jupira Gomes de Mendonça** é doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Professora Titular aposentada da UFMG, vinculada atualmente ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG, Pesquisadora do CNPq e do Observatório das Metrôpoles.

desde os anos 1980 até os dias atuais.<sup>2</sup> As características dessa trajetória e as reflexões sobre suas perspectivas são aqui exploradas têm como referência: (1) a sistematização e a análise dos dados da pesquisa intitulada *Balanco do PAC-UAP no município de Belo Horizonte*, realizada em 2018, sob coordenação de Thêmis Amorim Aragão<sup>3</sup>; (2) o levantamento, a sistematização e a análise dos marcos institucionais legais e normativos para gestão das políticas urbanas e habitacionais no município, desde o final dos anos de 1970 até os dias atuais; e, (3) a realização de entrevistas com agentes responsáveis, em algum momento, por aspectos da política municipal de urbanização de vilas e favelas<sup>4</sup>.

De acordo com dados disponibilizados no final do segundo semestre de 2020 pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), órgão responsável pela gestão da PMH-BH, Belo Horizonte possui aproximadamente 400 assentamentos denominados “assentamentos de interesse social”<sup>5</sup>, que incluem vilas e favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais implantados pelo poder público, loteamentos privados irregulares, ocupações organizadas, cortiços e povos

2. Este capítulo sintetiza os principais resultados do trabalho realizado entre abril de 2020 e março de 2021 no contexto da pesquisa intitulada *Direito à cidade: Capacidade institucional e aparato normativo para implementação de políticas, programas e projetos de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente no município de Belo Horizonte*, desenvolvido no Núcleo RMBH da Rede Observatório das Metrôpoles. A pesquisa contou com a participação das pesquisadoras Jupira G. de Mendonça (coordenadora do Núcleo RMBH), Ana Carolina M. Soraggi (coordenadora da pesquisa pelo Núcleo RMBH e doutoranda do NPGAU/UFMG), Sophia Guarnieri (Bolsista de Iniciação Científica) e, nos momentos iniciais, Carolina Portugal, pesquisadora da Fundação João Pinheiro. Os dados, informações e análises contidos no relatório final de pesquisa constituem parte da tese de doutorado da pesquisadora Ana Carolina Maria Soraggi. A autoras agradecem à Sophia Guarnieri pela sistematização de dados e pela elaboração do mapa utilizado no trabalho.
3. Resultados publicados no capítulo intitulado “Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte”, que integra o livro *Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC*, organizado por Cardoso e Denaldi (2018).
4. Entrevista 1 (22/06/2020): arquiteto e urbanista Hamilton Ferreira, técnico da Caixa Econômica Federal e professor da EA/UFMG; Entrevista 2 (06/07/2020): arquiteta e urbanista Maria Caldas, que atualmente responde pela SMPU/ PBH e esteve à frente da Diretoria de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão entre 2011 e 2014; Entrevista 3 (21/09/2020): arquiteta e urbanista Mônica Bedê, que atua na elaboração de planos e projetos de intervenção em assentamentos precários e participou da formulação do Sistema Municipal de Habitação, na década de 1990; Entrevista 4 (13/11/2020): arquiteta e urbanista Junia Naves, responsável pela Coordenação da Captação de Recursos da Urbel/PBH e funcionária do órgão desde 1988; Entrevista 5 (27/11/2020): arquiteta e urbanista Maria Cristina F. Magalhães, responsável pela Diretoria de Planejamento e Gestão da Urbel/PBH e funcionária do órgão desde 1986.
5. Não há um número preciso, em razão da dinâmica de formação de novas áreas ocupadas.



e comunidades tradicionais. Esse conjunto de assentamentos abriga cerca de 20% da população em 7,5% do território municipal. As vilas e favelas têm sido historicamente o objeto da política de urbanização, totalizando 192 assentamentos, com um total de 92.678 domicílios/estabelecimentos e 280.847 habitantes, segundo dados da Urbel<sup>6</sup>, o que corresponde a aproximadamente 11% da população do município estimada em 2020 pelo IBGE. Todas as vilas e favelas do município são classificadas, na legislação urbanística, como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Até a década de 1980, predominava no país a política de remoção das populações moradoras de favelas, ao mesmo tempo em que, no nível federal, os recursos estavam concentrados na produção de moradias, via SFH/BNH, agrupadas em grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, que não contemplavam as famílias com menos de um salário-mínimo. Em Belo Horizonte, foram removidas 9.313 famílias entre 1971 e 1983, totalizando 44.136 pessoas<sup>7</sup> (GUIMARÃES, 1992).

Na segunda metade dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 – período marcado pelos impactos das crises internacionais do final da década de 1970 e pelo fim do BNH, em 1986 –, diversos autores ressaltam o protagonismo de ações de urbanização de vilas e favelas promovidas por municípios sob gestão de governos progressistas (BONDUKI, 2014; CARDOSO et al., 2017). As experiências locais configuraram modos de fazer a urbanização de vilas e favelas envolvendo modelos institucionais e práticas políticas específicas (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 44). Em Belo Horizonte, destacam-se ações pioneiras, oriundas de políticas estaduais, já no início dos anos 1980. Como veremos, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), instituído pelo governo do estado em 1979, significou o reconhecimento da posse, com intervenções urbanísticas pontuais nas áreas de favela. Em 1982, o órgão de planejamento metropolitano (Plambel) apresentava a proposta de regularização de favelas, encampada pelo município em 1983, quando foi criado o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela), pela Lei Municipal n. 3.532/1983. Trata-se de ações que vão

---

6. Dados fornecidos às autoras em março de 2021.

7. Esse número, segundo Guimarães (1992), é oriundo de relatório da Chisbel, órgão municipal responsável pela política de remoções no município. Lopes (2010) apresenta o número equivalente a 68.194 pessoas removidas no mesmo período (9.888 famílias), com base em relatórios anuais da Prefeitura.

significar a formulação paulatina de uma política municipal de urbanização de vilas e favelas, consolidada na década de 1990 por meio de um processo de participação popular e da configuração de uma estrutura político-administrativa específica.

A trajetória da política de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte é marcada por três aspectos principais: em primeiro lugar, pela estrutura institucional, criada para implantação do Profavela, em 1983, e consolidada na década seguinte; em segundo lugar, por um projeto político iniciado em 1993, que, com alterações nas gestões municipais seguintes, consolidou o reconhecimento da posse pelos moradores de vilas e favelas e priorizou a habitação de interesse social na pauta político-institucional; por fim, mas não menos importante, a disponibilidade de recursos, viabilizada pela implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que permitiu a continuidade da política, ainda que com modificações importantes, mesmo em momento de inflexão do projeto político da gestão municipal.

Essa trajetória pode ser dividida em cinco períodos, cujas características vão compor a especificidade da política no município de Belo Horizonte. O primeiro período compreende os anos 1979-1992, e é caracterizado por ações, primeiro do governo estadual e, na sequência, do governo municipal, que assentaram as bases da política de urbanização de vilas e favelas no município, contribuindo para a mudança de paradigma com relação à atuação do poder público junto a esses assentamentos e para o desenvolvimento das experiências pioneiras de regularização fundiária, ainda na década de 1980.

A partir de 1993 até os dias atuais, adotou-se como referência para a periodização da trajetória da PMH-BH os mandatos para o poder executivo municipal. O período que abrange os anos 1993-1996 corresponde ao governo da Frente BH-Popular, liderado pelo prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT). Tem-se nesse período a estruturação dos princípios e das diretrizes da atual Política Municipal de Habitação, cujo marco temporal e institucional é a implantação do Sistema Municipal de Habitação (SMH), por meio da regulamentação do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) (Lei n. 6.326/1993), da criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) (Lei n. 6.508/1994) e da publicação da Resolução n. II/1994 do CMH, que aprovou as diretrizes da PMH. Nesse mesmo período, foi elaborado o marco legal da política urbana de Belo Horizonte,

por meio da aprovação do Plano Diretor (Lei n. 7.165/1996) e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei n. 7.166/1996).

O período seguinte compreende os anos 1997-2008 e corresponde aos governos Célio de Castro, do Partido Socialista Brasileiro (PSB, 1997-2001) e Fernando Pimentel (PT, 2001-2008). Nesse período, a continuidade da coalizão de centro-esquerda que esteve à frente da prefeitura desde o período anterior favoreceu a consolidação da PMH-BH. Além disso, a oferta de recursos federais para a implementação de políticas habitacionais locais a partir de 2003 possibilitou a ampliação das ações em curso em Belo Horizonte – notadamente, após o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em 2007.

Na sequência, tem-se o período que abrange os anos 2009-2016 e que corresponde ao governo Márcio Lacerda (PSB). Trata-se de um período de inflexão política da gestão municipal em direção ao empreendedorismo urbano, mas no qual a continuidade das ações vinculadas à PMH foi garantida pela consolidação da estrutura institucional para gestão da política nos períodos anteriores, bem como pelo volume de recursos aportado pelo governo federal para urbanização de assentamentos precários – por meio do PAC – e para produção habitacional – por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009.

Por fim, o último período tem início em 2017 e se estende até os dias atuais. Corresponde ao governo Alexandre Kalil, do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e depois Partido Social Democrático (PSD). Nesse período, foram registrados avanços importantes nos instrumentos normativos que tratam da política urbana e da política habitacional no município. No entanto, a gestão municipal novamente enfrenta desafios para a execução das políticas de urbanização de vilas e favelas, impostos pela escassez de recursos – que é agravada pelo projeto ultraliberal em curso no país.

## A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE NO PERÍODO INICIAL

De 1979 até os primeiros anos da década de 1990, foram constituídas as bases do que viria a ser a PMH-BH, em vigor desde 1994, especialmente no que tange à atuação do poder público junto às vilas e favelas do município. Trata-se de um período de mobilização intensa dos movimentos sociais urbanos, caracterizado também pelo início de um processo de maior protagonismo dos municípios, ocorrido no curso da abertura política que culminou na redemocratização do país e na promulgação de nova Constituição Federal, em 1988.

A atuação dos movimentos sociais urbanos, que seria ampliada nos anos 1980, já tinha expressão nas décadas anteriores. É emblemática, por exemplo, a atuação da Federação dos Trabalhadores Favelados (FTF-BH), e, junto a ela, a atuação do Sr. Vicente Gonçalves – conhecido como Vicentão –, que esteve à frente de diversos movimentos de resistência às ações de remoções de vilas e favelas desde a década de 1940, tendo participado, dentre outras, da ocupação da área que deu origem à atual Vila Cabana Pai Tomás<sup>8</sup>, nos anos 1960, contando na época com o apoio da Igreja Católica, do “Partidão” (Partido Comunista Brasileiro) e de jovens universitários (CUNHA, 2003)<sup>9</sup>.

No campo institucional, até o início dos anos 1980, as ações do Estado voltadas para as áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda no país visavam quase que exclusivamente à sua remoção – conforme demonstram diversos trabalhos sobre a história da política habitacional do Brasil, dentre os quais Bonduki (2014). Ainda no período da Ditadura Militar (1964-1985), sob as regras definidas na Constituição Federal de 1967, mas já em um contexto de organização e fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, podem ser observados alguns marcos institucionais que pautaram as primeiras mudanças no que tange às ações voltadas para vilas e favelas na capital mineira.

---

8. A Vila Cabana Pai Tomás é um dos principais assentamentos de interesse social de Belo Horizonte, localizado na região noroeste da cidade, às margens da Av. Amazonas – importante vetor de expansão metropolitana do Eixo Industrial (Oeste). Por meio do PAC, foram destinados aproximadamente 6 milhões de reais para a execução de obras de urbanização da Vila e 3,5 milhões de reais para elaboração de estudos e projetos de urbanização, conforme dados levantados junto à Urbel.

9. Destaca-se também, na década de 1970, a retomada da União dos Trabalhadores da Periferia, com o objetivo de formar associações comunitárias em favelas. Para uma síntese histórica da mobilização popular em Belo Horizonte, ver Somarriba et al. (1984).

Em Minas Gerais, no ano de 1979 foi criado o Programa de Desenvolvimento da Comunidade (Prodecom), por meio do Decreto Estadual n. 19.965/1979, com “a finalidade de estimular projetos de caráter comunitário, sob a forma de financiamento a fundo perdido e de prestação de serviços pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social [Setas]”. Entre 1979 e 1983, o programa possibilitou a consolidação de áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda<sup>10</sup>. Esta foi uma das primeiras experiências realizadas junto às vilas e favelas de Belo Horizonte que não contemplavam apenas alternativas de remoção e reassentamento. Segundo Carvalho<sup>11</sup>, o Prodecom possibilitou a implementação de “ações numa linha de consolidação urbanística dos assentamentos favelados a partir de um processo de planejamento participativo que incorporou as lideranças de favela como interlocutores” (CARVALHO, 1997 apud BEDÊ, 2005, p. 38). Bedê destaca que o programa inovou ao

adotar um sistema de gestão partilhada com as associações de moradores de favela na execução de obras de urbanização, em que os recursos eram repassados para essas entidades através de convênios e a equipe de técnicos do programa assessorava tecnicamente a comunidade (BEDÊ, 2005, p. 38).

Também inovou ao adotar uma “metodologia de intervenção em favelas que incorpora a elaboração de um plano urbanístico e a execução de ações físicas e sociais integradas” (BEDÊ, 2005, p. 122)<sup>12</sup>.

- 
10. O Prodecom foi criado e implantado no contexto do chamado planejamento participativo em Minas Gerais, introduzido pelo economista Paulo Roberto Haddad, que respondeu pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais entre março de 1979 e março de 1982 e pela Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de Minas Gerais entre março de 1982 e março de 1983. Para mais detalhes, ver Andrade; Prates (1985).
  11. CARVALHO, M. **Urbanização de favela e questão ambiental**: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.
  12. Segundo documento da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais – SEPLAN (1982, p.32), nos três primeiros anos de implantação do programa, no que diz respeito a Melhorias Urbanas, foram beneficiadas, em Belo Horizonte, 354.935 pessoas em 16 comunidades, entre as quais 11 favelas, com algum tipo de intervenção, que incluía abertura e calçamento de ruas, serviços de drenagem, além de instalações de água, de esgoto e de luz. O Prodecom abrangia ainda ações relativas à nutrição e ao abastecimento e a serviços comunitários – “ações socioeducativo-culturais e produtivas, que contribuam para melhorar o nível de vida, saúde e renda de comunidades carentes” (SEPLAN, 1982).

Às ações do Prodecom somaram-se outros estudos e propostas dentro do governo do estado, particularmente, no órgão de planejamento metropolitano, o Plambel. Em 1977, o Plambel havia realizado pesquisa domiciliar denominada *Processo de Morar*, que resultou, entre outros, em estudo que caracterizou os assentamentos de favela e propôs o Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com objetivos de “promover a regularização de problemas fundiários, de habitação e serviços urbanos de comunidades faveladas” (SEPLAN/PLAMBEL, 1980). Tal proposta, evoluiria para o Programa de Regularização de Favelas (SEPLAN/PLAMBEL, 1982), que seria conhecido como Profavela.

Em 1983, o Profavela foi formalizado em Belo Horizonte, por meio da Lei n. 3.532, de 6 janeiro de 1983, visando possibilitar a urbanização e a regularização jurídica dessas áreas, criando o Setor Especial 4 (SE-4), primeiro zoneamento urbano definido especificamente para as áreas então ocupadas por vilas e favelas no município. Naquele mesmo ano, a Ferrobrel<sup>13</sup> teve seu objeto ampliado para “exercer atividades de urbanização dos imóveis de sua propriedade, podendo estendê-las a urbanização, reurbanização e administração de patrimônio imobiliário do poder público”, dando origem à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), responsável pela gestão das políticas municipais de urbanização de vilas e favelas, inclusive de regularização fundiária desses assentamentos, vinculada à então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Decreto n. 4.528, de 12/09/1983). Ressalte-se que o texto do decreto limita a ação do novo órgão a terras públicas.

Em 1985, a legislação que dispunha sobre a ocupação e o uso do solo foi alterada pela Lei n. 4.034 (de 25/03/1985), que permaneceu em vigor até 1996. Nesta, o zoneamento urbano incorpora os Setores Especiais 4 (SE-4) definidos na lei do Profavela.

O conjunto de instrumentos legais e institucionais, bem como as ações nas esferas estadual e municipal entre 1979 e 1985, fundamentaram novas possibilidades de atuação nas vilas e favelas do município de Belo Horizonte,

---

13. A Ferrobrel havia sido criada pela Lei Municipal n. 898, de 30 de outubro de 1961, para “explorar, comerciar e industrializar minérios em geral”. O decreto n. 4.521, de 5 de setembro de 1983, amplia o objeto da empresa (Sociedade de Economia Mista), vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, e determina que a mesma “ajustará o seu Estatuto, sob nova denominação, (...) a fim de acolher, por ampliação, os seus objetivos (...)”.

viabilizando a consolidação das áreas ocupadas por famílias de baixa renda e alterando as políticas que caracterizaram as décadas anteriores, que visavam apenas à remoção da população dessas áreas.

No entanto, de acordo com Bedê (2005), as ações executadas pela Urbel no âmbito do Profavela ao longo da década de 1980 não deram continuidade à metodologia de planejamento de ações integradas que caracterizou o Prodecom.

A implementação do Profavela ficou a cargo do Município, através da Urbel. Até o início da década de 1990, o trabalho realizado no âmbito desse programa caracterizou-se pela ênfase na regularização de favelas assentadas sobre áreas públicas municipais. Esse processo era realizado normalmente de forma desvinculada do processo de urbanização, que se dava pela realização de obras pontuais, desconsiderando a referência de planejamento que representou a experiência do Prodecom (BEDÊ, 2005, p. 39).

De acordo com dados disponibilizados pela Urbel<sup>14</sup>, 16 assentamentos caracterizados como vilas e favelas tiveram seus processos de regularização fundiária iniciados e concluídos entre 1983 e 1993. A regularização fundiária e a titulação<sup>15</sup> são etapas normalmente complexas do trabalho de intervenção de assentamentos informais de baixa renda, pois costumam envolver conflitos de posse e de propriedade. O número de vilas e favelas regularizadas e tituladas ao longo da década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990 é expressivo, se considerarmos que, até o final do segundo semestre de 2020, somente 27 desses assentamentos apresentavam os seus processos de regularização fundiária concluídos. No entanto, a priorização da titulação, entre 1983 e 1993, e a ausência de estudos e de recursos que viabilizassem a urbanização integrada dos assentamentos regularizados acabou contribuindo para a consolidação de áreas inadequadas e, por vezes, sujeitas a risco ambiental.

Em 1993, no contexto da estruturação do Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte, as diretrizes para a PMH-BH e a definição dos programas voltados para os assentamentos existentes e para os novos assentamentos buscaram resgatar os princípios de integração e de planejamento das ações de urbanização e de regularização, como veremos a seguir.

---

14. Dados disponibilizados às autoras em março de 2021.

15. O Poder Público Municipal de Belo Horizonte optou pela propriedade privada e titulação nos processos de regularização fundiária desde o início do Profavela.

## **ESTRUTURAÇÃO DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA ATUAL PMH-BH:**

### **governo da frente BH popular (1993-1996)**

Na década de 1990, agora sob regime democrático e com o protagonismo dos municípios no que tange à gestão do solo urbano conferido pela Constituição Cidadã de 1988, foram estruturados os princípios e as diretrizes da atual PMH-BH, que tem como marco a instituição do Sistema Municipal de Habitação (SMH). O processo de formulação do SMH foi iniciado logo em seguida à posse do prefeito Patrus Ananias (1993-1996), eleito em uma coligação de centro-esquerda, denominada Frente BH-Popular, tendo à frente o PT.

Segundo Bedê, a trajetória da PMH-BH nesse período é marcada, de um lado, por realizações no campo da formulação, do planejamento e da construção de modelos metodológicos e, de outro, por recursos limitados, o que comprometeu em parte os resultados quantitativos e determinou “uma série de estratégias no sentido de ‘driblar’ esse problema” (BEDÊ, 2005, p. 22)<sup>16</sup>.

No campo da formulação, do planejamento e da construção de modelos metodológicos, destacam-se a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), pela Lei n. 6.508/1994, a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação (FMHP), pela Lei n. 6.326/1996<sup>17</sup>, e a Resolução n. II/1994 do CMH, que aprovou as diretrizes da Política Municipal de Habitação, permanecendo vigente até 2018, quando foi alterada. A PMH-BH foi estruturada em duas linhas de atuação: 1) assentamentos existentes e 2) novos assentamentos, sendo a primeira subdividida em Programa de Intervenção Estrutural e Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes.

O Programa de Intervenção Estrutural englobava transformações abrangentes, incluindo implantação de sistema viário, de redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem e de eletrificação, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo e consolidações geotécnicas, além da regularização fundiária até o nível da titulação.

16. “[...] para se ter uma ideia da dimensão da contribuição dos governos federal e estadual para o financiamento da Política Municipal de Habitação, no período de 1993 a 2002 o montante de recursos captados junto a essas esferas do poder público representa, respectivamente, 6,6% e 1,2% dos investimentos em habitação no Município” (BEDÊ, 2005, p. 137).

17. O Fundo Municipal de Habitação (FMH) foi criado pela Lei n. 517, de 29 de novembro de 1955, para dar “suporte financeiro à política municipal de habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda”. No entanto, foi regulamentado somente em 1993.



O Programa de Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes, por sua vez, foi subdividido em três tipos de intervenções. A intervenção parcial englobava as mesmas intervenções constantes da estrutural, com exceção do reparcelamento do solo e da regularização fundiária. A intervenção pontual, por sua vez, consistia na solução de problemas críticos pontuais existentes nos núcleos, por meio de pequenas obras ou serviços, como, por exemplo, tratamento de ravina, pavimentação de becos, complementação de rede de esgoto e consolidação geotécnica. Já a intervenção em áreas remanescentes abrangia o planejamento e o tratamento de áreas de risco das quais tenham sido removidas famílias, por incompatibilidade com o uso habitacional, dando-lhes outra destinação que assegurasse sua recuperação ambiental e impedimento de nova ocupação por moradias.

Dentre as estratégias para priorizar a utilização dos escassos recursos municipais para investimento, destacam-se a criação do Orçamento Participativo (OP) e do Orçamento Participativo da Habitação (OPH). O OP (denominado OP-Regional, para diferenciar do OPH) foi criado nos primeiros anos do governo Patrus Ananias, como parte de um sistema de gestão participativa viabilizado por meio de discussão pública e de decisão coletiva sobre o orçamento de investimentos, que incluía também a organização de conselhos setoriais e regionais e do Conselho de Fiscalização do Orçamento (Conforça). O processo de discussão pública estruturava-se em rodadas de assembleias, que ocorriam no âmbito regional. O OP era coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e operacionalizado regionalmente pelas administrações regionais. Sob coordenação da Urbel, o OPH era destinado exclusivamente à produção de novos assentamentos habitacionais.

As demandas da população de Belo Horizonte residente em favelas foram favorecidas pelo OP (BEDÊ, 2005). A expressiva participação de lideranças e moradores desses assentamentos nas assembleias de discussão pública resultou na destinação de uma parcela significativa dos recursos para intervenções em favelas. De acordo com os dados do OP-Regional referentes à execução de obras de “urbanização de vila”<sup>18</sup>, entre 1994 e 1996 foram contratadas 108 intervenções, todas já concluídas, que beneficiaram um total de 69 assentamentos no município.

---

18. Os dados sobre o Orçamento Participativo estão disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 04 dez. 2020.

Sobre a execução do OP durante o governo da Frente BH Popular, Bedê aponta que:

A aprovação de grande volume de obras de pequeno porte denuncia, por um lado, que o critério político pesa nas definições, uma vez que quanto maior a pulverização dos recursos maior o raio de atendimento e maior a satisfação das lideranças regionais, mas, por outro lado, mostra também que havia uma demanda reprimida por obras de manutenção. [...] Além disso, as obras pontuais aprovadas no Orçamento Participativo para favelas atendem apenas paliativamente problemas críticos relativos à acessibilidade, salubridade e segurança, sem que as intervenções estejam inseridas num planejamento global que lhes dê sustentabilidade. [...] o impacto de um grande número de pequenas obras é absorvido com dificuldade pela estrutura da administração pública municipal (Entrevista 3).

Ainda no governo da Frente BH-Popular, consolidou-se a aproximação, na esfera institucional, das ações da PMH e da regulamentação da política urbana, por meio da Lei n. 7.165/1996, que instituiu o Plano Diretor de Belo Horizonte, e da Lei n. 7.166/1996, que tratava do parcelamento, da ocupação e do uso do solo no município. As duas leis permaneceram vigentes com alterações até 2019, quando foi aprovado o novo Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte (Lei n. 11.181/2019).

Esse alinhamento das políticas urbanas e habitacionais ocorreu no contexto do projeto de governo da Frente BH-Popular, que tinha como diretriz a inversão de prioridades com relação aos governos municipais anteriores. Nesse sentido, havia uma convergência de orientação nas políticas públicas, abrangendo a elaboração e a execução da PMH, a destinação e a execução de recursos através do OP, além da aprovação do Plano Diretor e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, dentre outros, que promoviam a integração das normas e ações públicas no município.

O Plano Diretor incorporou as diretrizes da política municipal de habitação definidas na Resolução n. II/1994 do CMH. Dentre os objetivos estratégicos para o desenvolvimento urbano definidos na lei, constavam, dentre outros, a regularização fundiária, a melhoria das moradias e a urbanização de vilas e favelas, com prazo para encaminhamento de “projeto de lei contendo o plano global de urbanização das favelas do Município” (Art. 41).

Mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), a legislação urbanística aprovada em 1996 incorporou princípios do projeto de reforma urbana então em discussão no país<sup>19</sup>. Entre outras definições, foram delimitadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), contemplando e ampliando aquelas anteriormente classificadas como SE-4. As ZEIS abrangiam as áreas de vilas e favelas (ZEIS 1), as áreas destinadas a programas habitacionais de produção de moradia (ZEIS 2) e as áreas em que o executivo municipal tinha implantado conjuntos habitacionais de interesse social (ZEIS 3)<sup>20</sup>. De acordo com o disposto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, deveriam ser aplicadas às ZEIS as regras do Profavela<sup>21</sup>.

A análise dos marcos institucionais do período e das informações obtidas junto aos entrevistados nos permite afirmar que os princípios que nortearam o governo municipal entre 1993 e 1996 foram essenciais para a criação e a consolidação de uma estrutura normativa e técnico-administrativa que conduziria as políticas urbanas e habitacionais desde então. Sob esse aspecto, destaca-se o alinhamento do programa de governo ao reconhecimento da moradia digna como direito social e à construção de espaços institucionalizados de participação social como parte da estratégia para concepção e execução das políticas urbanas e habitacionais.

---

19. No ano seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988, o projeto da nova Lei Orgânica Municipal teve como relator na Câmara Municipal o então vereador Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores. A conjuntura favorável à instituição de diretrizes progressistas possibilitou a incorporação, na Lei Orgânica, de várias das propostas do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, que teriam repercussão na elaboração do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, na administração da Frente BH-Popular.

20. Tratava-se de conjuntos que haviam sido implantados sem infraestrutura ou com infraestrutura precária.

21. A importância da lei do Profavela pode ser observada no fato de que, até 2010, suas diretrizes orientavam as intervenções do poder público municipal.

## **CONSOLIDAÇÃO DA PMH-BH: no contexto de estruturação da Política Nacional de Habitação (1997-2008)**

Entre 1997 e 2008, o cargo de chefe do executivo municipal foi exercido por Célio de Castro (1997-2000 e 2001), filiado ao PSB, e por Fernando Pimentel (2001-2004 e 2005-2008), filiado ao PT, consolidando a continuidade da coalizão de centro-esquerda que esteve à frente da PBH desde o período anterior<sup>22</sup>. A sucessão de governos de centro-esquerda durante quatro mandatos municipais consecutivos contribuiu para a continuidade, a ampliação e a consolidação dos programas e ações vinculados à PMH-BH, notadamente no que se refere às intervenções em vilas e favelas, ainda que paulatinamente os processos de participação popular tenham sido enfraquecidos.

Em 2000, a Lei Municipal n. 8.137, que alterou as Leis n. 7.165/1996 (Plano Diretor) e 7.166/1996 (LPOUS), retomou determinações relativas ao planejamento das intervenções nas favelas do município e previu a elaboração do Plano Estratégico de Intervenções em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, com o objetivo de traçar diretrizes gerais e prioridades para a intervenção nessas áreas. O documento – conhecido como “Planão” – foi concluído no mesmo ano e tornou-se referência para a elaboração dos Planos Globais Específicos (PGEs). Foi estabelecida ainda a exigência de elaboração dos PGEs para os assentamentos classificados como ZEIS, sendo que deveriam ser consideradas as particularidades de cada área, com abordagem integrada de seus aspectos físico-ambiental, jurídico-legal, socioeconômico e organizativo, promovendo a sua integração à cidade<sup>23</sup>. No âmbito das alterações da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, as áreas classificadas como ZEIS deixaram de abranger aquelas anteriormente definidas como ZEIS 2, sendo mantidas as ZEIS 1 e as ZEIS 3.

22. Célio de Castro foi vice-prefeito e Secretário de Desenvolvimento Social (1993-1995) durante o governo Patrus. Foi eleito para o mandato 1997-2000, concorrendo com o candidato do PT, tendo como vice-prefeito Marcos Santana, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Embora divididos nas eleições, o PT permaneceu no governo Célio, e grande parte da equipe de primeiro escalão do governo Patrus foi mantida. Célio de Castro foi reeleito na sequência para o mandato 2001-2004, agora tendo como vice-prefeito Fernando Pimentel, Secretário da Fazenda desde o governo Patrus. Por motivos de saúde, Célio de Castro afastou-se da prefeitura em 2001, no primeiro ano do segundo mandato. Pimentel assumiu o governo e posteriormente foi eleito para o mandato 2005-2008.

23. Ver: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pge-planejamento>.

Na virada da década de 1990 para os anos 2000, a elaboração do PGE passou a constituir um pré-requisito para a aprovação de intervenções financiadas pelo Orçamento Participativo em vilas e favelas. Conforme dados disponibilizados pela Urbel, 74 das 95 vilas e favelas com previsão de elaboração de PGEs já possuíam seus planos concluídos e, conseqüentemente, um conjunto de projetos de urbanização já estabelecido.

No período de 1997 a 2008, foram contratadas, por meio do OP, 205 obras de urbanização de vila. Desse total, 16 ainda estavam em andamento em abril de 2018, período de referência dos dados<sup>24</sup>, e as demais já se encontravam concluídas. As obras contratadas nesse período beneficiaram um total de 111 assentamentos no município.

Em 2001, a partir de um diagnóstico de áreas de risco geológico abrangendo 174 vilas e favelas e 22 conjuntos habitacionais, foram criados o Programa Estrutural de Áreas de Risco (Pear) e o Grupo Executivo de Áreas de Risco (Gear). Cabe observar que, desde meados da década de 1990, ainda no governo Patrus, havia se formado na PBH um grupo que se reunia periodicamente para avaliar e propor alternativas para as áreas de risco geológico ocupadas por famílias de baixa renda, então composto por representantes das administrações regionais, da Urbel e da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap).

Assim, aqueles foram anos de realização de estudos, elaboração de projetos e ampliação dos instrumentos normativos, que, no conjunto, contribuíram para consolidar a política de intervenção em vilas e favelas no município.

A primeira metade dos anos 2000 representou um período de novas expectativas para a política urbana brasileira, em particular para a política habitacional, marcado principalmente pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001); pela criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003; pela criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei Federal n. 11.124/2005); e, pela elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (2007), que propôs a estruturação da política em cinco linhas programáticas: (1) integração urbana de assentamentos precários; (2) produção e aquisição habitacional; (3) melhoria

---

24. Dados sobre o Orçamento Participativo disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/ur-bel>. Acesso em: 04 dez. 2020.

habitacional; (4) Assistência Técnica; e, (5) desenvolvimento institucional. O PlanHab previa, dentre outras ações, a transferência de recursos para os governos locais com vistas à execução de ações de urbanização e integração de assentamentos precários, regularização fundiária e provisão habitacional. Com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>25</sup>, em 2007, foi destinado montante expressivo de recursos para a realização de obras dessa natureza<sup>26</sup>.

Em Belo Horizonte, as intervenções em vilas e favelas começaram a ganhar nova dimensão com o lançamento, em 2004, do Programa Vila Viva – Intervenção Estrutural em Assentamentos Precários<sup>27</sup>, que consistiu em um conjunto de ações integradas desenvolvidas com vistas à urbanização, ao desenvolvimento social e à regularização fundiária dos assentamentos, tendo como referência as diretrizes dos PGEs. O Programa Vila Viva foi dividido em três etapas: (1) planejamento, que consistia na elaboração do PGE; (2) execução das intervenções, que contemplava a elaboração de projetos executivos, as obras de urbanização indicadas nos PGEs e consolidadas nos projetos executivos, as obras de acompanhamento social e desenvolvimento comunitário e a regularização fundiária; e, (3) monitoramento.

Além dos recursos municipais, a execução do Programa Vila Viva contou com recursos captados pelo município junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de recursos da União. Conforme apontado por gestoras da Urbel, em entrevista, o montante de recursos captados possibilitou a ampliação das ações de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte, notadamente após o lançamento do PAC.

Uma crítica feita pelos movimentos sociais às ações de urbanização de vilas e favelas no período diz respeito ao volume de remoções envolvidas nesses

---

25. O PAC abrangia três eixos de ação: (1) Infraestrutura Logística; (2) Infraestrutura Energética; e, (3) Infraestrutura Social e Urbana, que contemplava a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), dentre outros. A gestão do programa ficou a cargo do Ministério do Planejamento, ao qual foi vinculada a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento.

26. Segundo dados do então Ministério das Cidades analisados por Cardoso e Denaldi (2018, p. 29), até dezembro de 2017 havia sido contratado um total de R\$29.642.208.512,88 junto ao PAC-UAP no país.

27. Sobre o Programa Vila Viva, ver Motta (2013).

processos. A realização de obras estruturantes e as intervenções em áreas de risco implicaram a necessidade de retirada de grande número de famílias, muitas vezes superior àquele previsto nos PGEs. Várias lideranças questionam decisões relativas a obras de maior porte, segundo elas sem discussões ampliadas e que geram maior número de remoções.

O reassentamento de famílias removidas podia ser feito por meio do Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Obras Públicas (Proas). Criado em 1996, consistia em compra monitorada pela prefeitura de moradia para família removida em razão de obra pública e, ao longo dos anos, foi sucessivamente alterado e ampliado. Hoje, o programa permite ao executivo municipal adquirir imóvel para reassentamento de

[...] I - família removida em decorrência da execução de obra pública;

II - família que, vítima de calamidade, tenha sido removida de área sem condições de retorno [...];

III – família que resida em habitação precária, situada em área de risco, em ocupação clandestina ou irregular;

IV – família sem casa, que habite rua e viaduto do Município [...] (Lei n. 8566/2003).

Está também incluída na possibilidade de utilização do Proas “mulher em situação de violência, que tenha sido atendida e encaminhada por órgão e equipamento público municipal responsável pelo enfrentamento à violência contra a mulher” (Lei n. 11.166/2019).

O valor do imóvel a ser adquirido, determinado pelo Conselho Municipal de Habitação, é equivalente atualmente a 40 salários-mínimos. Este valor, em geral, não permite compra de imóvel nas proximidades do assentamento de onde a família foi removida, resultando em transferência para municípios periféricos da RMBH. Assim, ao mesmo tempo em que se consolidava a premissa de priorizar a execução dos reassentamentos nas proximidades da área objeto de remoção, por meio de construção de novas moradias dentro dos próprios aglomerados de favelas onde as remoções estariam sendo feitas,

contraditoriamente, foi se ampliando uma outra forma de assentamento que significou a remoção para fora da área de origem<sup>28</sup>.

Além disso, o crescimento constante da demanda por moradia que caracteriza historicamente as cidades brasileiras teve por consequência a formação de novos assentamentos de interesse social e a expansão e o adensamento dos assentamentos existentes, o que provocou, dentre outros, o aumento do número de remoções inicialmente previstos.

De todo modo, no contexto municipal destaca-se, no período entre 1997 e 2008, a consolidação do Sistema Municipal de Habitação e, consequentemente, da gestão da Política Municipal de Habitação, dada a experiência acumulada pela Urbel. Ademais, nos primeiros anos de elaboração dos PGEs, foi estruturado um processo de planejamento participativo nas vilas e favelas. A sólida estrutura institucional, técnico-administrativa e política conferiu ao município condições de captar volumes significativos de recursos junto às agências de fomento internacionais e nacionais e junto ao governo federal. Belo Horizonte foi o município que captou o maior aporte de recursos junto ao PAC-UAP entre 2007 e 2010<sup>29</sup>. De acordo com dados do governo federal, foram contratados 106 empreendimentos no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, sendo 19 na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários<sup>30</sup>. Assim, os recursos captados junto ao PAC-UAP contribuíram para a execução de projetos de urbanização previstos nos PGEs ao longo dos últimos anos do governo Pimentel e nos anos seguintes.

---

28. Entre 1997 e 2008 foram removidas 7.295 famílias, não computadas aquelas reassentadas no próprio assentamento. Na realidade, parte considerável dessas remoções foi provocada, não por obras em vilas e favelas, mas por obras do Governo Estadual, em sua estratégia de promover as condições logísticas para o crescimento econômico do vetor norte de expansão metropolitana – destaca-se, entre as intervenções estaduais, a implantação da chamada Linha Verde, com ampliações viárias para favorecer o trânsito entre o centro da capital e o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado no município de Confins, ao Norte. As remoções realizadas em Belo Horizonte ficaram a cargo da Urbel, por meio das modalidades reassentamento [que abrangem o Proas], auxílio financeiro e indenização. O ano de 2006 foi aquele que apresentou o maior número de remoções, com 1.830 domicílios removidos (NASCIMENTO et al., 2018). Há diferença de números em relação ao trabalho de Lopes (2010), provavelmente porque Nascimento et al. consideram apenas as remoções realizadas por meio de indenizações e do Proas.

29. Entre 2007 e 2008, durante o governo Pimentel, foram contratados R\$691.688.656,00. Entre 2009 e 2010, já no governo Lacerda, foram contratados R\$686.287.201,00 – informação disponível em Cardoso e Denaldi (2018, p.32).

30. Informação disponível em: <http://www.pac.gov.br>. Acesso em: 29 mai. 2020.



Observa-se, no entanto, como vimos, que embora o volume de recursos investido pela administração pública municipal somado àquele captado junto ao governo federal tenham garantido a viabilidade e a ampliação do Programa Vila Viva e, conseqüentemente, das ações de urbanização de vilas e favelas realizadas no município, bem como a sua continuidade nas gestões municipais seguintes, são significativas as críticas ao impacto social provocado pelas obras executadas e pelo grande número de remoções<sup>31</sup>. É importante ressaltar que a escassez de recursos financeiros nos anos iniciais da política havia gerado uma lacuna entre o processo de elaboração dos PGEs e a execução das obras neles previstas, o que acarretou, por um lado, a descontinuidade do processo de planejamento participativo dos territórios e, por outro, a realização de obras pontuais e pulverizadas, limitadas pela própria disponibilidade do Orçamento Participativo.

## **INFLEXÃO POLÍTICA, RESISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS:**

### **Governos Márcio Lacerda (2009-2016) e o PAC-UAP**

Entre 2009 e 2016, Márcio Lacerda (PSB) foi prefeito em Belo Horizonte. Embora eleito para o seu primeiro mandato (2009-2012) pela mesma coligação de centro-esquerda que estava à frente da gestão municipal, na eleição para seu segundo mandato aquela coligação foi rompida, e Lacerda teve como vice-prefeito Délio Malheiros, do Partido Verde (PV), sendo reeleito com 52,69% dos votos.

Destaca-se, no seu governo, uma inflexão em direção ao empreendedorismo urbano, que se intensificou no segundo mandato (2013-2016). O governo Lacerda mostrou-se mais comprometido com os setores empresariais da cidade, destacando-se o capital imobiliário. Desde o início do primeiro mandato foi estabelecida uma relação de pouco diálogo com os movimentos sociais urbanos, que se mantiveram bastante atuantes – seja por meio dos canais institucionalizados de participação ou por meio de atos, manifestações e ocupações. O período foi caracterizado, por um lado, pelo investimento expressivo de recursos do governo federal em obras de infraestrutura urbana, por meio do

---

31. Ver, entre outros, Lopes (2010), Libânio (2016) e Nascimento et al. (2018).

PAC – especialmente no contexto da Copa das Confederações (2013) e da Copa do Mundo (2014) –, e na produção habitacional, por meio do PMCMV. Por outro lado, também foi marcado pelo surgimento de diversas ocupações urbanas organizadas, especialmente na região do Barreiro, a sudoeste, próximo à divisa com os municípios de Contagem e Ibirité, e na região da Izidora, ao norte, na divisa com o município de Santa Luzia. As ações públicas nas áreas recém-ocupadas foram pautadas pela falta de diálogo com as lideranças e com as comunidades locais e pela violência de diversas tentativas de despejo (SORAGGI; ARAGÃO, 2016).

Em linhas gerais, no campo das políticas urbanas e habitacionais, o primeiro mandato do governo Lacerda foi marcado pela revisão do Plano Diretor, iniciada em 2009 e concluída em 2010; pela elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2011; por nova revisão do Proas, em 2011, que passou a contemplar o público do Pear e as famílias residentes em imóveis alugados ou cedidos a serem removidos em áreas de intervenção; e, pela interrupção do OPH, em 2009. O segundo mandato foi marcado pelas Jornadas de Junho em 2013; pela realização da 4<sup>a</sup> Conferência Municipal de Política Urbana, com vistas à revisão do Plano Diretor; pela revisão do diagnóstico do PLHIS, em 2015; e, pela interrupção do OP na rodada 2015-2016.

Em 2010, o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo foram alterados pela Lei Municipal n. 9.959/2010, tendo sido criadas as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que configuravam um sobrezoneamento ao zoneamento urbano. As AEIS 1 abrangiam as áreas classificadas como ZEIS 2, entre 1996 e 2000, e as AEIS 2 contemplavam os loteamentos clandestinos passíveis de regularização. No âmbito da revisão do Plano Diretor, foram definidas diretrizes que visavam à regulamentação dos instrumentos de política urbana Operação Urbana Consorciada (OUC) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC), ficando estabelecido que os recursos obtidos por meio da aplicação desses instrumentos seriam destinados à implantação de programas de habitação de interesse social e ao FMHP. No entanto, a regulamentação da OUC e da ODC somente ocorreria em 2019, após a aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte.

Em 2013, assim como ocorreu em diversas cidades brasileiras, as ruas de Belo Horizonte foram tomadas por uma série de protestos e manifestações, que

ficaram conhecidos como Jornadas de Junho<sup>32</sup>. Naquela época, já estavam bastante consolidadas as ocupações Dandara, na região administrativa Pampulha, e Eliana Silva, Camilo Torres e Irmã Dorothy, estas três localizadas na região administrativa Barreiro, a sudoeste. Além disso, em meio aos protestos e manifestações de junho, surgiram na região da Izidora as ocupações Rosa Leão, Esperança e Vitória. Diante das sucessivas ameaças de despejo, mas fortalecidas pelo crescimento das manifestações de rua e o apoio de diversos movimentos e instituições, as lideranças das ocupações conseguiram conquistar a suspensão das ações de reintegração de posse em curso e a formação de uma mesa de negociação com representantes da PBH e do governo estadual (SORAGGI; ARAGÃO, 2016, p. 247). A Ocupação Dandara – a primeira das ocupações urbanas organizadas que surgiram em Belo Horizonte a partir do final da década de 2010 – completou dez anos em 2019. No entanto, somente em 2018, já no governo Kalil, esta e as demais ocupações urbanas seriam reconhecidas como assentamentos de interesse social no âmbito da legislação municipal.

Ainda em junho de 2013, diversas lideranças das vilas e favelas de Belo Horizonte se mobilizaram, questionando as ações vinculadas ao Programa Vila Viva, principalmente no que se referia ao número de remoções e às alterações dos projetos previstos nos PGEs por parte das empreiteiras responsáveis pela execução das obras (**ver nota 31**).

No ano de 2014, foi realizada a 4ª Conferência Municipal de Política Urbana, caracterizada pela participação massiva dos movimentos sociais urbanos, que questionavam proposta de operação urbana que abrangia parcela considerável da cidade e que estava sendo formulada com o empresariado do setor imobiliário e sem discussão pública<sup>33</sup>. Como consequência desse processo, a proposta de revisão do Plano Diretor então formulada contemplava a reivindicação dos representantes das ocupações urbanas, vilas e favelas, e também dos núcleos de luta por moradia. Todavia, apesar do rico processo participativo, não houve empenho por parte do poder executivo municipal em dar continuidade ao projeto de lei de revisão do Plano Diretor, que só foi encaminhado para apreciação do legislativo no governo seguinte, de Alexandre Kalil.

---

32. Sobre os protestos e manifestações ocorridos em diversas cidades brasileiras em junho de 2013, ver, entre outros, Maricato et al. (2013).

33. Sobre o movimento de resistência a essa ação da prefeitura, ver, entre outros, Fontes (2020).

No que diz respeito à política habitacional do município, no período de 2009 a 2016, foram contratadas 130 obras por meio do Orçamento Participativo na temática de urbanização de vila. Desse total, 89 estavam em andamento em abril de 2018, período de referência dos dados<sup>34</sup>. As demais estavam concluídas. As obras contratadas nesse período beneficiaram um total de 98 assentamentos no município. A provisão de moradias por meio do OPH, entretanto, cessou em 2009. Embora em linhas gerais as condições e regras do PMCMV não fossem favoráveis à produção de HIS em Belo Horizonte, o seu lançamento pode ter contribuído para consolidar a decisão do então prefeito de suspender as seleções do OPH. Ainda hoje, há no município um passivo acumulado referente às seleções do OPH anteriores a 2009 que os empreendimentos executados pelo PMCMV não conseguiram resolver. No caso do Orçamento Participativo Regional, a última rodada ocorreu em 2015-2016.

Em que pesem os fatos ora descritos e a ausência de compromisso do governo municipal com as pautas relacionadas ao direito à moradia, a continuidade das intervenções em assentamentos precários, potencializada pelo investimento expressivo de recursos do governo federal em obras de infraestrutura urbana no contexto do PAC-UAP, evidencia a consolidação da estrutura técnico-administrativa e sua capacidade de levar a cabo a política habitacional. O acúmulo de planos e projetos e a estrutura institucional existente permitiram a continuidade das ações de urbanização de vilas e favelas no município, ainda que com mudanças importantes, como veremos. De acordo com dados disponibilizados pela Urbel, até 2014, 87 das 95 vilas e favelas com previsão de elaboração de PGEs já possuíam seus planos concluídos.

Conforme apontado anteriormente, Belo Horizonte foi o município que captou o maior volume de recursos junto ao PAC-UAP entre 2007 e 2010. Ao todo, foram celebrados 19 contratos no município – dos quais 16 têm como objeto obras de urbanização de vilas e favelas, um tem como objeto a elaboração de projeto de urbanização de vilas e favelas e os outros dois têm como objeto a urbanização de empreendimentos habitacionais criados pelo município<sup>35</sup>. De acordo com os dados levantados durante a pesquisa Balanço

34. Os dados sobre o Orçamento Participativo estão disponíveis em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Acesso em: 04 dez. 2020.

35. Informação disponível em: <http://www.pac.gov.br>. Acesso em: 29 mai. 2020.

do PAC-UAP no município Belo Horizonte, desenvolvida em 2018 sob coordenação da pesquisadora Thêmis A. Aragão, em junho daquele ano, dos 19 contratos firmados, quatro estavam concluídos e os outros 15 estavam em obras ou em execução. Segundo informações da Urbel atualizadas em março de 2021, dos 19 contratos firmados, sete estão concluídos, nove estão em execução, dois estão paralisados e um foi encerrado sem que a obra fosse concluída.

Cardoso e Denaldi (2018, p. 24) definem o PAC como “um pacote de medidas econômicas centradas, principalmente, em investimentos públicos na realização de obras de infraestrutura”. Segundo os autores, na primeira etapa do programa, entre 2007 e 2010, foram investidos 619 bilhões de reais, sendo 29,6 bilhões de reais destinados à modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, distribuídos entre 1.072 municípios brasileiros (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 25).

Entre os anos de 2007 e 2014, o programa foi dividido em duas fases, comumente conhecidas como PAC 1 e PAC 2. O PAC 1 compreende o período do segundo governo Lula, entre 2007 e 2010, enquanto o PAC 2 compreende o primeiro governo Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014. Nos anos seguintes a 2014, em decorrência da crise política e do golpe que culminou no impeachment de Rousseff em 2016, não foi lançada a terceira fase do PAC. O programa não foi oficialmente extinto no atual governo federal, mas no contexto do atual Ministério do Desenvolvimento Regional não foram lançados novos editais. Em Belo Horizonte, atualmente, os recursos executados por meio do PAC na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários correspondem somente àqueles já contratados.

Diante da concepção do PAC e da sua formatação, o trabalho de Cardoso e Denaldi (2018) ressalta a importância do papel desempenhado pela esfera local na execução dos empreendimentos vinculados ao programa.

[...] se trata de um modelo de intervenção que tende a ser muito influenciado pelos contextos locais, tanto do ponto de vista da experiência anterior, em urbanização de favelas, do ente responsável pela intervenção (Governo Estadual ou Municipal), quanto pelo contexto específico de cada território (CARDOSO; DENALDI, 2018, p.17).

Os contratos junto ao PAC-UAP possibilitaram, por um lado, a execução de obras estruturantes em parte dos principais assentamentos precários do município, garantindo a continuidade do Programa Vila Viva. Por outro lado, a forma de operacionalização dos recursos acabou contribuindo para o agravamento dos problemas decorrentes da descontinuidade dos processos de discussão participativa e para a revisão de propostas pactuadas nos PGEs. O protagonismo das empreiteiras nas intervenções promoveu mudanças importantes na metodologia de elaboração dos projetos e na execução das obras, atropelando decisões participativas anteriores e dificultando o acompanhamento das intervenções pelas comunidades.

De acordo com Aragão e Santos (2018), a análise dos dados e informações da pesquisa *Balanço do PAC no município de Belo Horizonte* apontam para a identificação de problemas ocorridos no curso da execução dos contratos e da realização das obras, destacando-se:

- Dificuldade de realizar os reassentamentos dentro dos perímetros dos projetos de urbanização de assentamentos precários, conforme estabelecem os Planos Globais Específicos (PGEs), em razão das regras do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
- Gastos elevados com indenizações, extrapolando o orçamento inicial e gerando custos extras para o Município;
- Alteração dos projetos inicialmente contratados;
- Interrupção das obras;
- Atrasos no repasse de recursos e nos pagamentos de serviços executados;
- Cancelamento de contratos junto às empreiteiras responsáveis pela execução das obras, acarretando a necessidade de realização de novos processos de licitação/contratação e, conseqüentemente, o atraso das obras, além de custos extras para o Município;
- Maior aporte de recursos municipais do que o valor inicialmente previsto.

Para a arquiteta e urbanista Mônica Bedê, que atuou como consultora em algumas das áreas que receberam investimentos do PAC-UAP para implementação do Programa Vila Viva,

[...] no caso do PAC, vinha o dinheiro para implantar o PGE inteiro. O PGE que tinha sido feito há mais tempo, já não havia grupo de referência que acompanhou a elaboração do plano. Aí contratava-se uma empreiteira, que fazia o projeto executivo. E essa empreiteira fazia esses projetos, imprimia muito do que ela achava que deveria ser feito. O PGE havia trazido um grande trabalho, com discussões, para passar rua com essa largura mínima para evitar remoção. E a empreiteira, anos depois, fala “mas essa rua está muito estreita, podíamos alargá-la mais”. Aí fazia-se o projeto da vila de uma forma que causava uma quantidade de remoções muito maior que o necessário (Entrevista 3)<sup>36</sup>.

De acordo com dados e informações levantados e analisados em 2018, além dos valores correspondentes à contrapartida, o Município custeou um acréscimo de 22% dos valores dos contratos executados até então. Dentre as razões que justificam o aumento do volume de recursos investidos pelo Município, está a necessidade de reajuste do valor inicialmente contratado, principalmente devido ao aumento do número de remoções, reassentamentos e indenizações, bem como pela modificação e readequação dos projetos (ARAGÃO; SANTOS, 2018). As autoras apontam ainda para problemas relativos a entraves decorrentes de procedimentos administrativos da Caixa Econômica Federal “para repasse, desembolso de medição e reprogramação de obras” (Ibidem, p.157), além de paralisações de obras resultantes de distritos com empreiteiras.

Em síntese, a sólida base técnica, institucional e normativa construída nos anos anteriores, somada à grande monta de recursos federais, permitiu a continuidade das intervenções em vilas e favelas, além da produção habitacional, em que pesem a inflexão no projeto político governamental local e mudanças expressivas na PMH, com perdas nos processos participativos e aumento de remoções. Essa base técnico-institucional permitiria, nos anos seguintes à paralisação dos recursos do PAC, a continuidade de ações locais e a ampliação do reconhecimento da posse e permanência das populações em assentamentos de interesse social.

---

36. No período das gestões do prefeito Marcio Lacerda, ocorreram, segundo Nascimento et al., 6.735 remoções. É importante lembrar que parte considerável é decorrente das obras realizadas pelo governo do estado com recursos destinados à logística de suporte ao evento Copa do Mundo 2014.

## 25 ANOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO EM BELO HORIZONTE:

### o cenário atual

Em 2019, completaram-se 25 anos de vigência da Política Municipal de Habitação. Este evento coincide com o terceiro ano do governo que sucedeu o período Lacerda, com Alexandre Kalil à frente da prefeitura desde 2017. Kalil foi eleito no primeiro mandato, em uma coligação do Partido Humanista da Solidariedade (PHS), da Rede Sustentabilidade (Rede) e do Partido Verde (PV). No segundo turno do pleito de 2016, recebeu o apoio do PT e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e estabeleceu um novo diálogo com os movimentos sociais vinculados às ocupações urbanas. A suspensão das ações de despejo e reintegração de posse dos territórios ocupados foi umas das principais promessas resultantes dos acordos no segundo turno.

No pleito de 2020, Alexandre Kalil foi reeleito, agora pelo PSD, em uma coligação mais conservadora do que a anterior, formada por partidos de centro-esquerda – Rede, PV e Partido Democrático Trabalhista (PDT) e centro-direita – Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Democracia Cristã (DC), Partido Progressista (PP) e Avante.

No contexto dos instrumentos legais e normativos que regulamentam as políticas urbanas e habitacionais, entre 2017 e 2019 foram registrados avanços importantes com a publicação do Decreto Municipal n. 16.888/2018, que reconheceu como de interesse social diversas áreas do município<sup>37</sup>, e da Resolução n. LII/2018 do CMH, que reestruturou a PMH-BH, além da aprovação do novo Plano Diretor (Lei n. 11.181/2019) e da Lei n. 11.216/2019, que regulamenta instrumentos de política urbana.

A revisão da Resolução n. II/1994 do CMH, que resultou na aprovação da Resolução n. LII/2018 do CMH, é consequência de um amplo processo de discussão, do qual participaram ativamente diversos setores da sociedade, inclusive setores técnicos e da academia envolvidos em projetos e ações junto aos assentamentos de interesse social situados no município, além de lideranças

---

37. A publicação do Decreto n. 16.888/2018 ocorreu após sucessivas negociações entre os movimentos de luta por moradia, que atuam junto às ocupações urbanas em Belo Horizonte, dentre outros espaços, e o poder executivo municipal, contribuindo para pacificar os conflitos que se estendiam desde a gestão anterior e para a consolidação das áreas ocupadas, tendo sido suspensas ações de despejo por parte do Município.



comunitárias e movimentos de luta por moradia. Nesse contexto foi criado o Coletivo Habite a Política, composto por técnicos, acadêmicos e moradores de assentamentos de interesse social, dentre outros<sup>38</sup>.

O processo de revisão e aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi marcado por uma disputa acirrada entre o setor empresarial, apoiado por parte do setor técnico, e os movimentos sociais urbanos, especialmente os movimentos de luta por moradia, apoiados pelo setor técnico e pela academia. A participação contínua e massiva dos movimentos sociais, das lideranças comunitárias e de moradores dos assentamentos de interesse social foi fundamental não apenas para a formulação das diretrizes contidas na lei, mas também para garantir a sua aprovação junto à Câmara de Vereadores<sup>39</sup>.

A Resolução n. LII/2018 do CMH consolida uma série de definições relacionadas à PMH-BH, amplia as linhas de atuação – agora denominadas linhas programáticas –, bem como o rol de programas e modalidades de ação, além de abranger outras duas formas de gestão das ações executadas, gestão pela organização da sociedade civil e gestão pela iniciativa privada. De acordo com a Resolução n. LII/2018 do CMH, as áreas ocupadas predominantemente por famílias de baixa renda no município são denominadas “assentamentos de interesse social” e foram divididas em sete tipologias, de acordo com a forma de ocupação do território: (1) vilas e favelas; (2) loteamentos implantados pelo poder público; (3) conjuntos habitacionais implantados pelo poder público; (4) loteamentos privados irregulares; (5) ocupações organizadas; (6) cortiços; (7) povos e comunidades tradicionais. Os assentamentos de interesse social estão classificados como ZEIS ou AEIS no novo Plano Diretor.

---

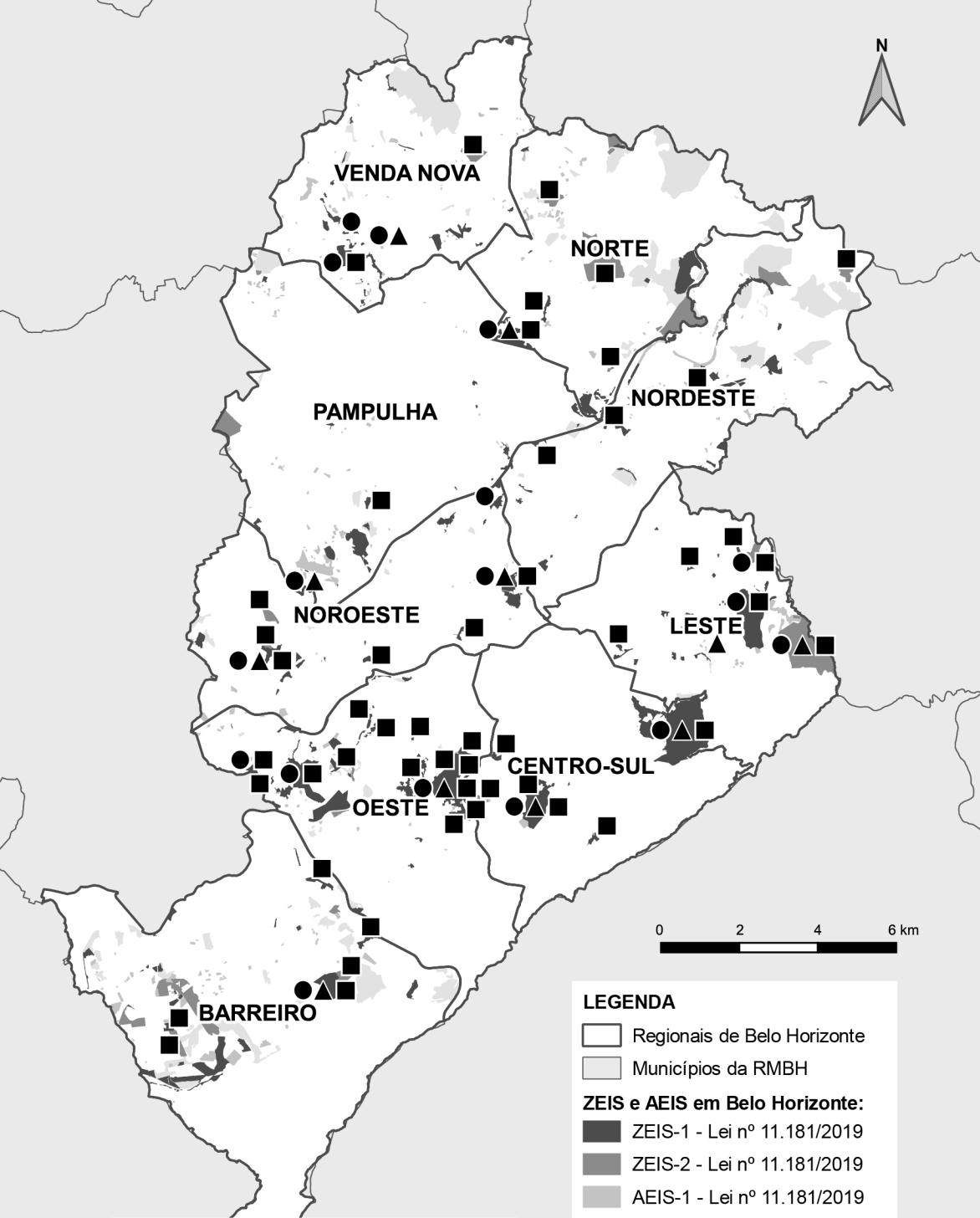
38. Sobre o Coletivo Habite a Política, ver Paolinelli (2019).

39. O novo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei Municipal n. 11.181, de 8 de agosto de 2019) entrou em vigor em fevereiro de 2020, tendo sido elaborado a partir da 4<sup>a</sup> Conferência de Política Urbana, realizada em 2014. O primeiro Projeto de Lei do Plano Diretor foi elaborado logo após a conferência, mas não foi encaminhado à câmara pelo então prefeito Márcio Lacerda (2008-2012 e 2013-2016). No início da primeira gestão do prefeito Alexandre Kalil (2017-2020), o PL foi encaminhado, mas, na sequência, recebeu diversas propostas de alteração que culminaram na suspensão da análise e posteriormente em uma emenda substitutiva negociada com o executivo municipal. O texto da lei vigente é resultado desse substitutivo, cujo conteúdo se manteve fiel àquele pactuado na conferência, e trouxe inovações importantes favoráveis à PMH, como o coeficiente único de aproveitamento do solo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com a quase totalidade dos recursos arrecadados destinados ao Fundo Municipal de Habitação.

Os programas e ações da PMH passaram a ser estruturados em três linhas programáticas: (1) Provisão Habitacional, que compreende os programas de Produção Habitacional, de Aquisição de Imóveis, de Locação Social e Bolsa Moradia; (2) Intervenção em Assentamentos Precários, que compreende os programas de Intervenção Integrada, de Regularização Fundiária e Edifícia, Estrutural de Área de Risco (Pear) e de Remoção e Reassentamento, que passou a contemplar a realocação de atividade comercial e o auxílio comércio; (3) Assistência e Assessoria Técnica, que compreende os programas de Assistência e Assessoria Técnica Individual, Assistência e Assessoria Técnica Coletiva e de Financiamento de Material de Construção e Mão de Obra. No Programa de Intervenção Integrada, foram mantidas as modalidades Intervenção Estrutural e Intervenção Pontual, sendo acrescentada a modalidade Apoio à Gestão do Programa de Intervenção Integrada.

No âmbito do novo Plano Diretor, destaca-se, dentre outros, a delimitação das ZEIS – abrangendo as áreas ocupadas por vilas e favelas (ZEIS 1) e as áreas ocupadas em que o executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social (ZEIS 2) –, além das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), abrangendo as áreas destinadas à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (AEIS 1) e os loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação federal e ocupados por população de baixa renda, inclusive as ocupações urbanas organizadas realizadas a partir de 2009 (AEIS 2). No **Mapa 1** estão identificadas as áreas atualmente classificadas como ZEIS e AEIS no município, bem como os assentamentos que receberam investimentos por meio do Orçamento Participativo, do Programa Vila Viva e do PAC-UAP. Ainda no contexto do novo Plano Diretor, ressalta-se a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC), cujo recurso arrecadado deve ser, na sua quase totalidade, destinado ao FMHP, além de outros instrumentos de política urbana que podem estar articulados à execução de projetos, programas e ações da PMH, tais como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e o Convênio Urbanístico de Interesse Social. A regulamentação dos instrumentos de política urbana citados amplia as possibilidades de atuação e de investimento do poder público municipal.

Apesar dos importantes avanços no campo institucional e normativo ocorridos entre 2017 e 2019, com a interrupção do OP e do OPH no governo Lacerda (2009-2016) e a inflexão ultraliberal do governo federal desde o golpe



**Mapa 1.** Investimentos realizados em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) do município de Belo Horizonte.

Fontes: [www.pac.gov.br](http://www.pac.gov.br); <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel>. Elaboração: Sophia Guarnieri, 2021.

**LEGENDA**

- Regionais de Belo Horizonte
- Municípios da RMBH

**ZEIS e AEIS em Belo Horizonte:**

- ZEIS-1 - Lei nº 11.181/2019
- ZEIS-2 - Lei nº 11.181/2019
- AEIS-1 - Lei nº 11.181/2019
- AEIS-2 - Lei nº 11.181/2019

**Investimentos em Vilas e Favelas:**

- Recursos do PAC-UAP
- Recursos do Programa Vila Viva
- Recursos do Orçamento Participativo (OP)

parlamentar de 2016, tem-se, em 2021, no nível federal, um cenário caracterizado pela quase ausência de recursos financeiros para a execução de políticas de habitação de interesse social, inclusive daquelas que tratam da urbanização de assentamentos precários. Atualmente, em Belo Horizonte, estão em execução apenas os recursos já contratados junto ao PAC antes de 2014 e junto ao OP antes de 2016.

Assim, os anos seguintes às comemorações dos 25 anos da PMH-BH, ocorridas em 2019, estão sendo marcados, por um lado, pelo amadurecimento e pela ampliação da sua estrutura normativa e administrativa e, por outro, por uma perspectiva pessimista diante da escassez de recursos que, novamente, se descortina. Diante desse cenário, faz-se necessária a construção de estratégias e alternativas por parte do Município para garantir, em certa medida, a continuidade das ações.

Recentemente, a Prefeitura de Belo Horizonte empreendeu esforços para buscar recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)/Banco Mundial, que seriam destinados ao Projeto de Redução de Riscos e Inundações e Melhorias Urbanas na Bacia do Ribeirão Isidoro e na região da Vilarinho. Metade do montante total de 160 milhões de dólares pretendidos seria destinada à urbanização das ocupações da Izidora. Embora o projeto tenha sido aprovado pelo banco e o financiamento autorizado pelo governo federal, no dia 16 de março de 2021, o Projeto de Lei n. 1.026/2020, que autorizava a prefeitura a contratar o crédito junto ao BIRD, foi rejeitado na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em um processo de disputa política com o prefeito<sup>40</sup>.

A rejeição do PL n. 1.026/2020 constituiu derrota política para o prefeito e significa prejuízo considerável para a cidade, em um momento em que não há quaisquer perspectivas de aporte de recursos pelos governos federal e estadual para a implementação de infraestrutura social e urbana e, ainda, em que as demandas nas áreas ocupadas por famílias de baixa renda – vilas,

---

40. Para a aprovação do PL eram necessários 28 votos favoráveis, mas foram alcançados 27. Os 12 votos contrários que determinaram a rejeição do projeto de lei vieram dos representantes dos partidos Novo, Avante, Progressista (PP), PTB, Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Trabalhista Cristão (PTC) e Republicano da Ordem Social (PROS). Dentre estes, PP e Avante compõem a coligação que apoiou o prefeito Alexandre Kalil no último pleito para o poder executivo municipal, enquanto os demais já constituíam oposição ao governo.

favelas, ocupações urbanas e conjuntos habitacionais – intensificam-se em virtude da pandemia da Covid-19. Nesse cenário de incertezas, o governo municipal firmou um termo de cooperação com a UNOPS/ONU-Habitat<sup>41</sup> para elaborar o projeto de urbanização das ocupações localizadas na região da Izidora, o que pode significar a preparação para captação de novos recursos no futuro.

A trajetória da política municipal mostra a consolidação de um aparato técnico, institucional e normativo capaz de sustentar a execução de novos projetos. Faz-se necessário, nesse contexto, repensar os processos de participação e de decisão pública, de modo a fortalecer a interlocução entre os movimentos sociais e o poder executivo municipal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão da trajetória da Política Municipal de Habitação em Belo Horizonte, particularmente no que diz respeito à urbanização de vilas e favelas, mostra um pioneirismo que remonta ao final dos anos 1970, quando o governo estadual implantou ações de reconhecimento da permanência dos moradores dessas áreas, mudando, também na esfera municipal, a orientação da política pública relacionada ao tema e propiciando a construção de um aparato técnico, normativo e institucional favorável à implantação e consolidação dessas ações. A conjuntura política pós-Constituição Federal de 1988 permitiu a eleição de uma coligação de centro-esquerda para o executivo municipal, e a partir daí as políticas de intervenção em vilas e favelas foram mais bem estruturadas, intensificadas e consolidadas. Nesse primeiro período, no entanto, os resultados concretos foram tímidos, tendo em vista a escassez de recursos.

A continuidade de coligações político-partidárias à frente do executivo municipal por quatro gestões permitiu a consolidação e a ampliação da estrutura técnica e institucional e avanços normativos relacionados às intervenções em vilas e favelas, ainda que paulatinamente tenham se arrefecido os processos participativos.

---

41. Agência da ONU para serviços de infraestrutura, aquisição e gestão de projetos.

A existência de uma política consolidada, que primou por estudos prévios, planos e projetos de intervenção, possibilitou alcançar grande monta de recursos quando estes ficaram disponíveis no âmbito nacional, em especial o PAC. A sólida estrutura técnica e institucional, somada aos recursos federais, acabou por garantir a continuidade das ações de urbanização de vilas e favelas, mesmo quando o projeto político de governo sofreu inflexão na direção do empreendedorismo urbano, entre 2009 e 2016.

No entanto, à medida que se acelerava e se ampliava a execução da política em escala e quantidade, a sua condução era alterada, com crescente arrefecimento do processo participativo, alteração das obras de urbanização previstas nos PGES e aumento do número de remoções.

No momento atual, evidenciam-se novamente os limites impostos pelas políticas dos atuais governos federal e estadual, com nova escassez de recursos, e os prejuízos impostos à cidade pelas disputas políticas locais. Os compromissos assumidos pelo atual prefeito no primeiro pleito eleitoral reestabeleceram algum nível de diálogo com os movimentos sociais e a retomada de projetos de urbanização de assentamentos precários, ampliados pelas ocupações organizadas, pelo menos desde 2013. No contexto de polarização política nacional, entretanto, mesmo a busca por recursos financeiros internacionais é constrangida pelas consequentes disputas locais. A profunda inflexão vivida hoje no país torna difícil prever o desenvolvimento das políticas públicas no futuro próximo. A sistematização de suas trajetórias e as tentativas de explicação dos processos pode, no entanto, contribuir para a construção de novos projetos, na disputa pela democracia e pela justiça nas cidades. Nesse sentido, não há dúvidas sobre a importância do aparato técnico-institucional e normativo, que preserva o acúmulo de conhecimento e de prática acerca dos processos de formulação e operacionalização da política e possibilita a sua retomada em conjunturas favoráveis.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. A. G. de; PRATES, A. A. P. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. **RAP – Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 23-41, 1985.

ARAGÃO, T. A.; SANTOS, M. R. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.) **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

BEDÊ, M. Belo Horizonte, 21/09/2020). Entrevista 3.

\_\_\_\_\_. **Trajetoária da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão Frente BH Popular 1993/1996**. 2005. 302f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-6YGLGE>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BELO HORIZONTE. **Caderno de Resoluções – Biênio 2019/21**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Habitação, 2019. Disponível em: <http://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983**. Autoriza o executivo municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 4.034, de 25 de março de 1985**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo do município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 7.166, de 27 de agosto de 1996**. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 11.181, de 8 de agosto de 2019.** Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Belo Horizonte, 09 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11181/2019>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social.** v. 1. São Paulo: Editora UNESP; Editora SESC São Paulo, 2014.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Diário Oficial da União. Brasília, 16 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CALDAS, M. Belo Horizonte, 06/07/2020. Entrevista 2.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (org.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CUNHA, A. V. da. **A favela Cabana Pai Tomás: ocupação consentida – memória e história.** 2003. 156f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia (MG) (2003). Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/30319>. Acesso em: 03 ago. 2021.

FERREIRA, H. Belo Horizonte, 22/06/2020. Entrevista 1.

FONTES, R. B. **O Estado e sua autonomia relativa: a experiência de uma Operação Urbana Consorciada que não se realizou.** 2020. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), 2020.

GUIMARÃES, B. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. Fundação João Pinheiro, **Revista Conjuntura**, v.7, n. 2 e 3, mai./dez. 1992.

LIBÂNIO, C. A. O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 37, São Paulo, set./dez. 2016, p. 765-784.



LOPES, E. **O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas**: um estudo de caso da prática do *desfavelamento de novo tipo* no espaço urbano de Belo Horizonte. 170 f., 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte (MG), 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-8AWDPV>. Acesso em: 03 ago. 2021.

MAGALHÃES, M. C. F. Belo horizonte, 27/11/2020. Entrevista 5.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana – Plambel. **Pró-Favela**: Programa de Regularização de Favelas. Belo Horizonte, 1982. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=42375>. Acesso em: 08 jun. 2021.

MOTTA, L. D. **Sofrimento, responsabilização e desejo**: uma análise dos processos decorrentes das mudanças de moradia no âmbito do Programa Vila Viva – Belo Horizonte. 148f., 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9VFGLH>. Acesso em: 08 jun. 2021.

NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D. M. de; ESCADA, D. B.; LAGE, M. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: LINS, R. D.; ROLNIK, R. (Org.), **Observatório de Remoções** – 2017-2018. Relatório Bianual. São Paulo: FAU USP, 2018, p. 43-61.

NAVES, J. Belo Horizonte, 13/11/2020. Entrevista 4.

PAOLINELLI, M. S. Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: o Coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte. In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. **Anais...** 2019, v.1, p.1-24.

SEPLAN/MG – Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral/Governo de Minas Gerais. **Prodecom**: três anos de atividade. Belo Horizonte, 1982.

SEPLAN/MG – PLAMBEL. **Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1980.

\_\_\_\_\_. **PROFAVELA**: Programa de Regularização de Favelas. Belo Horizonte, 1982.

SOMARRIBA, M. das M. G.; VALADARES, M. G.; AFONSO, M. R. **Lutas urbanas em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Editora Vozes: Fundação João Pinheiro, 1984.

SORAGGI, A. C. M.; ARAGÃO, T. A. O direito à cidade e as ocupações urbanas: um olhar sobre a Vila Eliana Silva/Belo Horizonte. In: **Participação, conflitos e intervenções urbanas**: contribuições à Habitat III. 1 ed., v. 01. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016, p. 232-254.

SORAGGI, A. C. M.; MENDONÇA, J. G. de; GUARNIERI, S. **Relatório Final de Pesquisa**. Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Belo Horizonte. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Belo-Horizonte\\_UFMG.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Belo-Horizonte_UFMG.pdf). Acesso em: 09 jun. 2021.

# A TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

condicionantes institucionais, aspectos normativos  
e a regularização fundiária

Adauto Lucio Cardoso  
Luciana Alencar Ximenes  
Rosangela Luft

O presente texto tem como objetivo apresentar, de forma sintética, os resultados da pesquisa<sup>1</sup> sobre a trajetória das políticas de urbanização e regularização de assentamentos precários no Rio de Janeiro, buscando identificar os modelos institucionais e os conteúdos normativos que acompanharam e sustentaram essas políticas. Essas políticas se caracterizaram, conforme será mostrado mais adiante, pelo seu pioneirismo, por sua continuidade e por sua abrangência.

- 
1. Além dos autores deste texto, a equipe de pesquisa contou com a participação de Alice Nohl e Alice Pina. Agradecemos ambas pelas ricas contribuições no desenvolvimento dos trabalhos. Os resultados gerais dessa pesquisa podem ser consultados no relatório intitulado *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro*, publicado em abril de 2021.

**Adauto Lucio Cardoso** é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenador nacional do projeto “Direito à cidade e habitação” e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles. **Luciana Alencar Ximenes** é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ, mestra pelo mesmo instituto, pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles. **Rosangela Luft** é doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, é professora adjunta do IPPUR/UFRJ, coordenadora do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob).

Para atender aos objetivos da pesquisa, foram realizadas análise da literatura existente, levantamento e exame de legislações e regulamentos, assim como entrevistas com atores-chave<sup>2</sup>, particularmente gestores públicos, que participaram da implementação da política<sup>3</sup>.

Como parte da análise dos dados, foi realizada uma periodização, com o objetivo de estabelecer as continuidades e inflexões que caracterizaram essa trajetória. Toma-se como ponto de partida o ano de 1979, quando o governo municipal passou a adotar medidas voltadas para uma intervenção nas favelas que não se baseavam na erradicação. Esse primeiro período é caracterizado pelas primeiras experiências de urbanização e de regularização de favelas e loteamentos, bem como pela criação das bases institucionais que permitiram o desenvolvimento de programas mais consolidados a partir de então. A promulgação do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, ao final de 1992, marca o fim desse período. O segundo período, que se estende até 2008, é reconhecido pela consolidação e continuidade dos programas municipais de urbanização e regularização de assentamentos precários, que ganham prioridade na agenda política, recebem um volume expressivo de recursos e alcançam relativa estabilidade institucional, embora com algumas discontinuidades na segunda metade desse período. Por fim, o último período analisado vai de 2009 a 2016 e se caracteriza pela mobilização de vultosos investimentos na transformação do espaço urbano, a partir da realização de grandes eventos esportivos internacionais sediados na cidade do Rio de Janeiro conjugados à expressiva atuação do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC) nas favelas cariocas. Com a conclusão desse último período, a urbanização de favelas sai da agenda dos governos municipal e estadual.

O texto está organizado a partir dessa periodização. O esforço analítico foi o de apresentar, para cada período, a identificação do grau de centralidade do tema na agenda política, das fontes de recursos disponibilizados e ainda como se deu a construção e a implementação do aparato institucional e normativo relativo à política de urbanização de assentamentos precários e de regularização fundiária, buscando ressaltar continuidades e discontinuidades em relação às trajetórias anteriores.

---

2. Agradecemos a todos os entrevistados pela disponibilidade e pelas informações valiosas compartilhadas, essenciais para as análises desenvolvidas.

3. Os procedimentos metodológicos estão apresentados de forma mais detalhada no relatório final da pesquisa que dá origem a este texto, disponível em: [https://www.observatoriodasmetro-tpoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Rio-de-Janeiro\\_UFRJ.pdf](https://www.observatoriodasmetro-tpoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Rio-de-Janeiro_UFRJ.pdf).

## **A URBANIZAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO ENTRAM NA AGENDA:**

### **experiências pioneiras e a construção de bases normativas e institucionais (1980-1992)**

As favelas fazem parte da paisagem carioca desde o final do século XIX, tendo consolidado sua presença ao longo do século XX, constituindo-se como expressão das desigualdades estruturais que marcaram o processo de crescimento e urbanização da cidade e que excluem parcelas significativas da população do acesso a serviços públicos e direitos básicos de cidadania. Atualmente, estão presentes por todo o território da cidade, distribuindo-se de forma heterogênea e com grande diversidade, abrigoando cerca de um quinto de toda a população – mais de 420 mil domicílios, com uma estimativa de quase 1 milhão e 400 mil moradores<sup>4</sup>.

Como é acentuado pela extensa literatura que trata da relação entre Estado e favelas no Rio de Janeiro (VALLADARES, 1978; MACHADO DA SILVA, 2020; ZALUAR, 1998; GONÇALVES, 2013), as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por um violento e abrangente processo de erradicação de favelas, com a remoção e o reassentamento da população em conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas. O final da década de 1970 marca um momento de mudança na relação entre Estado e favelas, que passa a se caracterizar por processos progressivos de reconhecimento e integração<sup>5</sup>. Com o processo de abertura política e redemocratização, a reação popular contra as políticas de remoção passou a ganhar maior amplitude e legitimidade,

---

4. A prefeitura da cidade do Rio de Janeiro possui um registro de suas favelas mais abrangente do que o realizado pelo Censo Demográfico do IBGE, que desconsidera em sua classificação de “aglomerado subnormal” os núcleos residenciais com menos de 50 domicílios. Essa diferença na forma de identificar favelas tem implicações nos números apresentados pelas duas fontes. O Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN) da prefeitura do Rio de Janeiro possui em seu cadastro 1018 favelas, que totalizam 440.552 domicílios. O IBGE, por sua vez, contabilizou em seu último censo 763 aglomerados subnormais, que totalizavam 426.965 domicílios.

5. Machado da Silva (2020, p. 281), analisando esse período, cunha a expressão de que “a favela venceu”, acentuando que a mudança na relação Estado-favelas teve como consequência a “permanência, aceitação e reconhecimento institucional e simbólico” da favela. No entanto, cabe ressaltar, como acentua o próprio Machado da Silva (2020, p. 283), que a “vitória da favela ocorreu à custa da constituição de uma categoria social subalterna cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão básico de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força social”.

tornando-se um movimento amplo, permeando diversos campos da sociedade e manifestando-se como uma luta por direitos.

Nesse sentido, podemos identificar na cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 1980, o início de um relevante ciclo de intervenções em favelas que visava à urbanização e no qual são lançadas as bases e acumulados os insumos para a formulação de políticas públicas para as favelas cariocas. Esse ciclo tem como marcos o Projeto Rio, desenvolvido no âmbito do Programa de Erradicação da Subhabitação (Promorar), do Banco Nacional Habitação (BNH); os programas de regularização fundiária e de urbanização e assentamentos precários, desenvolvidos com Leonel Brizola (1983-1987) à frente do governo estadual; e, a criação, pela prefeitura, do Projeto Mutirão, que realiza obras de melhoramentos em favelas com mão de obra local.

O Projeto Rio, gerido diretamente pelo BNH em parceria com o governo estadual, desenvolveu um amplo projeto de urbanização para a favela da Maré<sup>6</sup>, incluindo ações de regularização fundiária, o aterro de áreas alagáveis e a construção de mais de cinco mil unidades habitacionais para o reassentamento de famílias que moravam de forma precária em palafitas. A adoção de políticas de urbanização de favelas pelo governo federal, no entanto, vai ser interrompida pela crise do BNH em 1982 e por sua posterior extinção em 1986, que geraram um vázio institucional em nível federal. Diante desse quadro, abriu-se espaço para que os governos municipais desenvolvessem novos projetos ou programas, contando com recursos próprios. Assim, inaugurava-se o que é tratado pela literatura como um período de municipalização da política habitacional (CARDOSO; RIBEIRO, 2000; CARDOSO, 2002).

No governo estadual, a gestão de Leonel Brizola<sup>7</sup> seria reconhecida por sua abordagem inovadora na política de segurança pública, pelo fortalecimento

---

6. O bairro da Maré é formado por 16 favelas e está às margens da Baía de Guanabara, próximo ao Aeroporto Internacional Tom Jobim e no entorno de importantes eixos rodoviários, como a Avenida Brasil. A sua ocupação se deu atrelada a aterros de manguezais, tendo hoje cerca de 140 mil moradores. O projeto de urbanização da Maré foi gerido pelo BNH em parceria com a CEHAB-RJ, tendo eliminado as palafitas, com transferência da população para conjuntos habitacionais que hoje compõem a Maré, como a Vila do João, a Vila dos Pinheiros, o Conjunto Habitacional Pinheiros e o Conjunto Esperança.

7. Brizola, político originário do Rio Grande do Sul que havia sido deputado federal pela Guanabara em 1962, polarizando na época com o governador Carlos Lacerda, ganha as eleições estaduais de 1982 e, a partir de então, consolida uma corrente que vai ser marcante na vida política do Rio de Janeiro (MOTTA, 2004).

da segurança da posse dos moradores de favelas e pela ampliação do acesso a serviços básicos nessas áreas (notadamente, rede de energia elétrica e saneamento), incorporando a perspectiva dos direitos humanos na agenda política local. Nesse contexto, é lançado o Cada Família um Lote (CFUL), ambicioso programa de regularização fundiária, sob responsabilidade da recém-criada Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação. Por meio do CFUL foram distribuídos pouco mais de 30 mil títulos, sendo 13.604 em favelas atendidas pelo programa. Apesar de ocupar lugar central na agenda política como o principal programa da política habitacional do governo Brizola, o CFUL enfrentou como principal limitação a ausência de instrumentos jurídicos adequados, que só viriam a ser criados posteriormente, esbarrando no alto custo e no longo tempo de tramitação dos processos de desapropriação de áreas privadas (COMPANS, 2003).

Além da regularização fundiária, o novo governo deu continuidade e ampliou o Programa de Eletrificação de Favelas, desenvolvido pela concessionária Light em 1981 (GONÇALVES, 2013). Além disso, pela primeira vez, foi instituído um programa de saneamento para as favelas, intitulado Programa de Favelas da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (PROFACE). O programa previa quatro níveis de intervenção: parcial (pequenas melhorias ou ampliação de atendimento); global (áreas desprovidas de sistemas); fornecimento de materiais e assistência técnica para realização de obras de iniciativa da comunidade; e, operação e manutenção dos sistemas de bombeamento de água existentes (FIOCRUZ, 2020). Ainda no âmbito do programa Cada Família um Lote, foram desenvolvidos projetos e obras de urbanização das favelas do Cantagalo, Pavão-Pavãozinho e Santa Marta, na Zona Sul. Essas obras de urbanização estabeleceram alguns parâmetros de escopo e de forma de intervenção que serão, na década seguinte, incorporados na implementação do Programa Favela Bairro.

Embora limitada pelo esvaziamento institucional promovido pela fusão<sup>8</sup> e pela consequente transferência de parte das suas estruturas administrativas para a instância estadual, a prefeitura, desde o final da década de 1970, buscou uma ação nas favelas caracterizada pela realização de obras de urbanização.

---

8. Entre 1960 e 1975, a cidade do Rio de Janeiro era uma cidade-estado, o estado da Guanabara. Em 1974, o novo governo federal, liderado pelo presidente Ernesto Geisel (1974-1979), decide pela realização da fusão entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, passando a cidade do Rio a ser a capital do novo estado.

Nesse sentido, a atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), criada em 1979, seria estratégica, principalmente por meio do Projeto Mutirão, criado em 1983. Em 1985, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) também estabeleceu convênio com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para atuar no Projeto Mutirão, buscando utilizar tecnologias de baixo custo. Destaca-se, ainda, a criação da Fundação Municipal de Planejamento (RioPlan)<sup>9</sup>, que foi responsável pela elaboração de cadastro e de mapeamento das favelas, que viriam a ser recorrentemente atualizados.

Do ponto de vista da estrutura normativa, a década de 1980 foi marcada por experiências essenciais para o desenvolvimento das políticas habitacionais no município do Rio de Janeiro. A primeira experiência de flexibilização do zoneamento tradicional para promoção de habitação popular em favelas acontece como parte do programa Promorar. Por demanda do projeto de urbanização da Maré, foi criada a Zona Especial 10 (ZE-10), proposta especificamente para viabilizar a regularização fundiária de uma das áreas da favela, o Morro do Timbau. A ZE-10 foi incluída no zoneamento urbano por meio de decreto, em 1981, como zona de “recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social”<sup>10</sup>. Esse decreto previu ainda que as áreas definidas como ZE-10 teriam suas condições de zoneamento, parcelamento e edificação disciplinadas por instruções normativas aprovadas por decretos específicos. Nos anos seguintes, esse zoneamento foi utilizado em outras áreas da cidade, porém, de forma pontual<sup>11</sup>.

Outra iniciativa da década de 1980 que terá consequências importantes nos anos seguintes é a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL),

---

9. A RioPlan (mais tarde chamada de Instituto de Planejamento – IplanRio, atual Instituto Pereira Passos – IPP), avançou significativamente na organização e na sistematização das informações para apoiar a gestão municipal, implantando sistemas informatizados e realizando os primeiros mapeamentos das favelas, que dariam subsídios para a elaboração do Cadastro de Favelas.

10. Inciso VIII do artigo 4º do Regulamento de Zoneamento (Decreto n. 322/1976), por meio do Decreto n. 3103/1981.

11. A ZE-10 foi utilizada no processo de urbanização da favela Dona Marta, com base na nova legislação municipal, de 1983. Foi também utilizada como tipologia de zoneamento na então 18ª e 50ª Unidades Espaciais de Planejamento (UEP) e nos bairros da Penha, Penha Circular e Brás de Pina.



como parte da relevante mobilização popular na Zona Oeste<sup>12</sup> da cidade. Vetor de expansão da cidade desde os anos de 1940, a Zona Oeste concentrava grande parte dos loteamentos irregulares e clandestinos da cidade, sendo uma região caracterizada por uma expansão urbana de baixa densidade entre matozinhos, com adensamentos atrelados a eixos ferroviário e rodoviário. Foi na Zona Oeste que se formou o Conselho de União de Bairros (CUB), como um movimento social de moradores de loteamentos populares impulsionado pela Igreja Católica e por organizações não governamentais. Tendo como uma de suas pautas centrais a luta por regularização e acesso a infraestrutura básica, o CUB passou a pressionar o governo do estado, e suas demandas encontraram eco na Procuradoria Geral do Estado (PGE), fazendo surgir então o NRL<sup>13</sup>. Em 1987, com a criação da Procuradoria Geral do Município, o NRL foi transferido para a esfera municipal e alocado no gabinete do prefeito, onde deu seguimento às suas atividades, mantendo a metodologia original de articulação interinstitucional com forte participação popular, sendo posteriormente incorporado na política municipal de habitação.

O NRL, a experiência da SMDS com o Projeto Mutirão e outras iniciativas na instância municipal consolidaram uma articulação entre setores técnicos da prefeitura e do governo do estado e permitiram a criação de uma política de urbanização de favelas mais ampla e consistente (LEITÃO; BARBOZA; DELACAVE, 2014, p. 5). Nesse sentido, podemos reconhecer a relevância dessa articulação na elaboração da proposta da Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano, que seria o embrião do Plano Diretor de 1992 (PD92). O corpo de técnicos da Superintendência de Planejamento (órgão da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU), em conjunto com o grupo

- 
12. O que denominamos aqui como Zona Oeste corresponde à forma como os agentes sociais e o poder público nomeavam as Regiões Administrativas (RAs) de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, formadas predominantemente por loteamentos periféricos e que se constituíam – e ainda hoje se constituem – como periferia pobre da cidade. Deve-se ressaltar, no entanto, que, nos anos recentes, a expressão Zona Oeste passou a designar também as RAs da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá, que correspondem a bairros de classes alta e média.
  13. O NRL teve origem na PGE como resposta às demandas coletivas, tornando-se um espaço institucional de articulação entre a procuradoria, outros órgãos públicos e os movimentos sociais. Sob a coordenação do Procurador Miguel Baldez, criou-se, em abril de 1984, um grupo de trabalho integrado por representantes da PGE, da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMO), da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) e da Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação (SETH). Em outubro desse mesmo ano o NRL foi ampliado, com a participação do Núcleo de Assistência Judiciária da Secretaria de Estado de Justiça e Interior e do Ministério Público. Mais tarde, o IplanRio e a Cedae também passaram a integrar o NRL.

da SMDS ligado ao Projeto Mutirão e com técnicos oriundos do governo do estado transferidos para a prefeitura, conformaram o núcleo central da equipe que coordenou o processo de elaboração do PD92, acompanhado por representações da sociedade civil organizada no Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor.

Em síntese, apesar das restrições orçamentárias e do escopo relativamente limitado das intervenções, esse foi um importante período, no qual se constituíram as bases técnicas, administrativas e normativas que possibilitaram à prefeitura do Rio de Janeiro, nas décadas seguintes, assumir de forma mais ampla e efetiva a urbanização de favelas no seu âmbito de atuação.

A década de 1990 inicia-se com 16% da população da cidade do Rio de Janeiro morando em favelas, o que correspondia a quase 900 mil pessoas, de acordo com o censo do IBGE de 1991. O crescimento expressivo da população nessa condição de moradia ao longo da década de 1980 pode ser atribuído às relevantes políticas de reconhecimento da favela como forma de moradia popular; à suspensão das grandes remoções forçadas e à permanência da profunda desigualdade social.

## **CONSOLIDAÇÃO DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA AGENDA LOCAL (1993-2008)**

O amplo debate e o conjunto de experiências realizados na década de 1980 culminam com a aprovação do Plano Diretor, em 1992. Esse plano refletiu, em grande medida, as pautas da luta dos movimentos sociais urbanos e as propostas do Fórum Nacional da Reforma Urbana, incorporando a urbanização das favelas e o fortalecimento das políticas urbanas de caráter redistributivo. Importante destacar que o PD92 surge na sequência da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual incumbiu aos Municípios a promoção da política de desenvolvimento urbano, tendo como base a lei do Plano Diretor e os princípios reitores da função social da propriedade e da cidade. Tem como relevante precedente, ainda, a aprovação da Lei Orgânica Municipal, em 1990, que instituiu princípios fundamentais para a garantia da segurança de posse das populações moradoras das favelas. Dentre esses princípios, está o da “não remoção”, sendo previsto que a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas faveladas devem se dar sem a remoção dos moradores,

à exceção dos casos em que estes corram risco de vida pelas condições de moradia<sup>14</sup>.

O PD92 avançou significativamente na incorporação das propostas de política fundiária progressistas, incluindo instrumentos como o solo criado e a operação interligada, o parcelamento e a edificação compulsórias, o IPTU progressivo e a desapropriação por interesse social com pagamento em títulos da dívida pública. No entanto, esses instrumentos ficaram submetidos a uma regulamentação posterior, permanecendo sem efetividade ao longo de todo o período estudado. No capítulo dedicado à questão da habitação, o PD92 propõe uma política ampla, com ênfase na urbanização de favelas e na regularização de loteamentos.

Nesse contexto, foram instituídas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), caracterizadas como instrumentos básicos da política habitacional, podendo se aplicar tanto a terrenos não utilizados considerados necessários a programas habitacionais quanto a áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais, destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária. Estavam previstas a participação popular na demarcação das AEIS; a delimitação por lei de iniciativa do poder executivo; a possibilidade de entidades associativas, em consórcio com o Município, solicitarem a declaração de novas AEIS; e, a inserção das áreas em AEIS como condição para a inclusão em programas de urbanização, de regularização fundiária ou de produção habitacional.

A eleição municipal de 1992 marca uma transição importante, com a derrota do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a eleição de Cesar Maia, então candidato pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Oriundo do núcleo brizolista, Maia se desloca em direção a um campo mais conservador, buscando montar uma plataforma política que tivesse repercussão positiva junto às camadas médias. Sua eleição demarca um novo momento na política carioca, a chamada “Era Maia”, com quatro mandatos sucessivos à frente do poder municipal, seja diretamente, seja por intermédio de seu candidato Luiz Paulo Conde (1997-2000). Além de ações voltadas para as demandas dos setores médios, como o

---

14. Nesse caso, a legislação vigente prevê que deve haver laudo técnico, participação popular e reassentamento em locais próximos da moradia ou do local de trabalho, caso a remoção seja entendida como necessária.

“choque de ordem”, que visava restringir a presença dos camelôs nos espaços públicos, ou como o Programa Rio-Cidade, que visava à requalificação urbanística dos centros de bairro, a Era Maia também foi marcada pela adoção de um padrão de gestão que se aproxima do empreendedorismo urbano, particularmente pela adoção do planejamento estratégico (COMPANS, 2005). No entanto, mesmo se caracterizando por uma gestão que não priorizou as questões sociais, Maia garantiu um importante espaço para a urbanização de favelas.

O primeiro mandato de Maia (1993-1996) é reconhecido como tendo sido fortemente pautado por critérios técnicos na composição de suas equipes, particularmente no que diz respeito às políticas urbana e habitacional. Nesse sentido, convoca os arquitetos Luis Paulo Conde<sup>15</sup> para a chefia da SMU e Sergio Magalhães<sup>16</sup> para a montagem de uma política de habitação. Os técnicos municipais que haviam se dedicado à elaboração do PD92 articulam-se, com a liderança de Sergio Magalhães, no GEAP (Grupo Executivo de Programas Especiais de Trabalho de Assentamentos Populares), responsável pela produção das “Diretrizes da Política Habitacional”. O documento estabeleceu os princípios da política municipal de habitação, criando um conjunto ambicioso de programas, com pouco destaque para a provisão habitacional, mas que garantiu a centralidade da urbanização de favelas e da regularização de loteamentos.

Com base nesses princípios, foi criada, em 1994, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), com quadro composto por funcionários e técnicos com relevante acúmulo de experiências em trabalhos relacionados a favelas e loteamentos irregulares, em grande parte oriundos da SMDS, mas também da SMU e da Rio-Urbe (Empresa Municipal de Urbanização), além de outros órgãos. O GEAP permaneceu como estrutura institucional com o objetivo de articular a atuação dos diferentes órgãos responsáveis pela implementação das políticas

---

15. Conde foi arquiteto, professor e diretor da FAU/UFRJ, tendo trajetória importante no Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Foi Secretário de Urbanismo entre 1993 e 1996 e candidato de Maia para a sucessão. Em 1999, rompe com Maia e é lançado como candidato à reeleição pelo Partido da Frente Liberal (antigo PFL, atual Democratas – DEM), perdendo para o próprio Cesar Maia (então candidato pelo PTB). Em 2002, é eleito vice-governador na chapa encabeçada por Rosinha Garotinho.

16. Sérgio Magalhães é arquiteto atuante na FAU/UFRJ, com passagem pelo IAB. Viria a ocupar o cargo de Secretário Municipal de Habitação da cidade do Rio de Janeiro entre 1994 e 2000.

de habitação, entre 1994 e 2000. Dentre esses órgãos, estavam: Defensoria Pública do Estado, que integrava o NRL; IplanRio, responsável pelo cadastro de favelas<sup>17</sup>; e, Rio-Urbe, que se encarregava da licitação e da fiscalização de parte das obras gerenciadas pela SMH. Dessa forma, o modelo de gestão adotado se aproximava de uma “gestão matricial”, com a integração de órgãos (inclusive de fora da prefeitura) e de funções, tendo o GEAP como instância de articulação e sendo as atividades-fins organizadas em programas com gerência própria<sup>18</sup>. Cabe ressaltar que, diferentemente do que ocorreu durante a gestão Brizola, nesse período, a articulação com a Cedae passou a ser problemática, e a execução das obras de saneamento no âmbito da urbanização de favelas foi assumida pela prefeitura, cabendo à Cedae apenas a realização da ligação final das redes criadas com as redes gerais, sob sua competência.

Dentre os programas lançados pela nova secretaria ainda em seu ano de criação estava o Programa Favela Bairro, voltado para urbanização de favelas, naquele momento contando apenas com recursos próprios municipais. Em 1997, com 16 favelas já atendidas pelo Programa (em sua maioria favelas de porte médio e que já haviam recebido investimentos anteriores em urbanização ou saneamento), a prefeitura passou a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), com prazo de quatro anos de duração<sup>19</sup>.

As AEIS cumpriram papel fundamental para viabilizar esse novo arranjo, uma vez que, até então, o BID entendia ser inviável o financiamento de intervenções físicas em áreas com irregularidade fundiária. Assim, o Banco colocou, a priori, a exigência de que se realizasse a regularização fundiária antes

---

17. Além do cadastro, o IplanRio contratava levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

18. A política habitacional foi estruturada em torno de seis grandes programas: (a) Programa Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda; (b) Programa Favela Bairro; (c) Programa Regularização Fundiária e Titulação; (d) Programa Novas Alternativas; (e) Programa Morar Carioca; e, (f) Programa Morar Sem Risco.

19. O PROAP-RIO constituiu-se com dois componentes centrais: a urbanização de favelas (promovida por meio do Programa Favela Bairro) e a regularização de loteamentos (pelo NRL). Esses dois componentes dividiam os investimentos previstos, com a maior parte deles destinada à urbanização. No Decreto Municipal n. 14332/1995 constou US\$ 192 milhões para Urbanização de Favelas, US\$ 48 milhões para Regularização de Loteamentos e US\$ 3 milhões para Monitoramento, Educação Sanitária e Desenvolvimento Institucional.

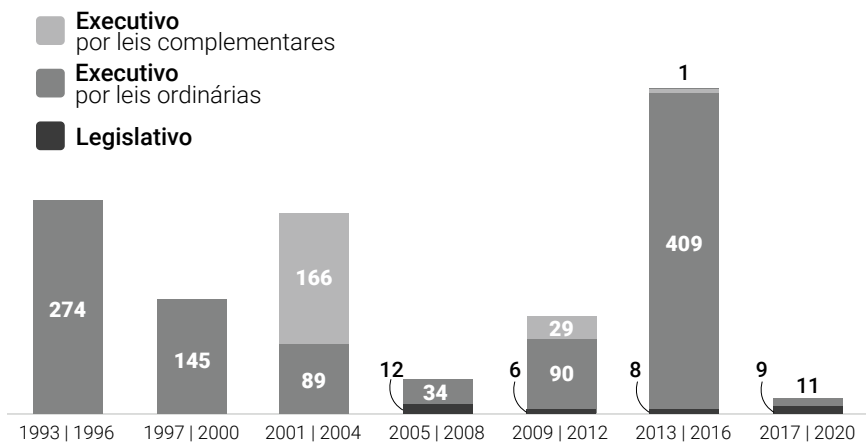
das obras de urbanização. Em negociação com o BID, técnicos da SMH em conjunto com a Procuradoria do Município contornaram essa exigência apresentando como alternativa a tese da “afetação fática ao patrimônio público” e a delimitação prévia das áreas de intervenção como AEIS e ressaltando a concentração dos investimentos em logradouros que viriam a ser reconhecidos formalmente como áreas públicas com o andamento do projeto. Esse foi um marco importante para o desenho das políticas habitacionais promovidas pela prefeitura, tornando, desde então, a demarcação de AEIS pressuposto para a realização de investimentos públicos nas áreas de favelas. A demarcação de AEIS também foi determinante para a regularização dos loteamentos. Nesse sentido, a lei n. 2120, de 1994, foi o marco inicial do emprego das AEIS no Rio de Janeiro, responsável por definir como AEIS 262 loteamentos populares previamente inseridos no programa de regularização fundiária do NRL.

A partir dos referidos marcos na legislação urbanística do município, há o avanço na demarcação de diversas AEIS por meio de leis ordinárias, com alguns casos de institucionalização por meio de leis complementares (**Gráfico 1**). Essas iniciativas seguem ao longo de todo o período aqui estudado, como veremos mais adiante.

A partir de 1997, já na gestão de Conde (1997-2000) e contando com recursos do BID, houve a ampliação do escopo das intervenções em favelas pela SMH. Com o Programa Favela Bairro atuando até então em favelas de porte médio (com 500 a 2400 domicílios), foram lançados dois novos programas, o Grandes Favelas e o Bairrinho, este último voltado para comunidades de 100 a 500 domicílios. O Grandes Favelas permitiu a realização de intervenções físicas em três favelas de grande porte, enquanto o Bairrinho, que se beneficiou de convênio com a União Europeia, realizou obras em 33 favelas<sup>20</sup>. No ano de 2000 seria assinado um novo contrato com o BID para a realização do PROAP-RIO II, mantendo a mesma engenharia financeira, mas com ampliação do escopo do programa, e incluindo algumas favelas originalmente inseridas no Grandes Favelas e no Bairrinho. O PROAP-RIO II se estendeu até os mandatos seguintes de Maia (2001-2008), quando teve início a negociação da terceira etapa do programa. O PROAP-RIO III, no entanto, só seria assinado na gestão de seu sucessor.

---

20. Por meio do Grandes Favelas, foram realizadas obras de urbanização nas favelas de Rio das Pedras, Jacarezinho e Fazenda Coqueiro, com recursos de financiamento do programa Pró-Moradia, e elaborados planos urbanísticos para as favelas Rocinha e Alemão.



**Gráfico 1. Áreas definidas como AEIS por gestão, esfera de autoria e instrumento.**

Fonte: Elaboração dos autores, 2021.

Ao analisarmos o longo período em que Maia esteve à frente do poder municipal, é importante ressaltarmos as diferenças existentes entre as gestões em relação às ações voltadas ao desenvolvimento das políticas habitacionais. Entre 1993 e 2001, podemos identificar uma maior garantia de proteção das políticas habitacionais municipais frente às injunções político-partidárias, particularmente no que diz respeito ao atendimento a demandas pontuais de favelas ou loteamentos por parte de vereadores ou outras lideranças políticas externas à gestão. Nesse sentido, é importante ressaltar uma diferença significativa entre a urbanização de favelas por meio do Programa Favela Bairro e a regularização de loteamentos populares inscritos no NRL. Este último contava com forte participação popular e gestão democrática, o que fortalecia a sua autonomia política. No caso do Programa Favela Bairro, a participação se dava de forma restrita à avaliação e às revisões parciais dos projetos de intervenções, com os processos decisórios circunscritos ao âmbito administrativo.

Já nas gestões municipais de 2001 a 2009, houve expressiva mudança, passando-se a incorporar a intermediação com os vereadores e lideranças políticas locais nos processos decisórios da SMH quanto ao atendimento de seus programas. Essa mudança torna-se evidente com a nomeação de

Solange Amaral como Secretária de Habitação<sup>21</sup>, que assume papel central na intermediação dessas demandas e rompe fortemente com a trajetória de gestão participativa no NRL.

Cabe destacar ainda que, com a eleição de Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), para a Presidência da República, em 2003, Maia coloca-se em oposição ao governo federal, levando a prefeitura a adotar uma postura mais distanciada dos programas implementados pelo Ministério das Cidades. Nesse sentido, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro não adere ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, criado em 2005, e recebe recursos federais para intervenção em favelas apenas na forma de financiamento via Pro-Moradia, quadro que será revertido na gestão de seu sucessor, Eduardo Paes.

Por fim, apesar dos relevantes avanços na consolidação da política de urbanização de favelas, com ampliação do arcabouço normativo e da capacidade institucional, a regularização fundiária e a titulação dos moradores dessas áreas não compunham o escopo das políticas em curso até então, notadamente do Programa Favela Bairro, que mantinha seu foco sobre as intervenções físicas para urbanização<sup>22</sup>. Por sua vez, a regularização fundiária era central à atuação do NRL nos loteamentos populares. Esses loteamentos, apesar de caracterizados pela irregularidade urbanística e fundiária, já tinham em grande parte sido contemplados com obras de urbanização ao longo da década de 1980 (especialmente implantação de infraestrutura urbana). Para aqueles loteamentos que ainda necessitavam de investimentos em urbanização, as obras eram menos complexas e onerosas se comparadas à urbanização de favelas, e foram em grande medida realizadas com recursos do BID no âmbito do PROAP-RIO I.

Já para a regularização urbanística de favelas nesse período, os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) tiveram expressiva contribuição. Os POUSOs são unidades administrativas instituídas pela SMH em 1996, orientadas para a manutenção das melhorias urbanísticas e preservação dos

---

21. Já tendo exercido mandato como deputada estadual, Solange Amaral foi indicada por Maia como candidata ao governo do estado em 2002. Após perder as eleições, reassumiu a SMH, onde permaneceu até abril de 2006. Então filiada ao Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), e deputada federal, Solange Amaral viria a concorrer nas eleições municipais de 2008 como candidata à prefeita, apoiada por Cesar Maia.

22. Conforme o decreto de instituição do PROAP-RIO, as iniciativas de regularização incluíam pesquisa fundiária, elaboração de projetos de alinhamento e reconhecimento de logradouros públicos.



equipamentos públicos implantados nas favelas atendidas pelo Programa Favela Bairro, por meio da presença contínua de equipes técnicas multidisciplinares em escritórios de campo. Em seu decreto de criação, os POUSOs são apresentados sob a justificativa da necessidade de consolidar e integrar os “novos bairros”, resultantes dos investimentos em urbanização, à cidade “formal”<sup>23</sup>.

Os POUSOs tiveram importante papel na regulamentação das AEIS, elaborando materiais técnicos que levaram a regulamentações de uso e ocupação do solo e reconhecimentos de logradouros para fins de regularização urbanística e edílicia<sup>24</sup>. Essa atividade se deu de forma mais substancial desde a sua criação até o ano 2000, sendo este o período de auge do programa, sucedido por um estreitamento dos objetivos iniciais, que ficaram limitados à busca por monitorar o cumprimento das “regras urbanísticas” (MAGALHÃES, 2013).

A ação dos POUSOs, assim como a intervenção física para a urbanização, tornou-se cada vez mais difícil pela emergência e a progressiva consolidação do tráfico de drogas varejista, que passa a exercer um controle violento dos territórios populares, particularmente nas favelas, ao longo das décadas de 1990 e 2000. Nessas circunstâncias, era muitas vezes necessária a “negociação”, tanto dos agentes públicos quanto das empresas contratadas para prestação de serviços, com lideranças locais do tráfico para viabilizar intervenções e trabalhos de campo. Essa situação se agrava ao longo do tempo com o fortalecimento das facções de tráfico de drogas, acompanhado pelo surgimento das milícias como estruturas de controle territorial violento baseado no pagamento de taxas de proteção (da vida e de bens) e do controle sobre serviços coletivos. Assim, a violência urbana ganha nova escala e maior complexidade com as disputas pelo controle dos territórios populares travadas entre facções do tráfico de drogas e milícias, que se tornaram importantes atores mediadores das possibilidades de intervenção pelo poder público.

23. Os POUSOs foram criados pelo decreto n. 15.259, de 14/11/1996, apesar de funcionarem efetivamente a partir de 1997, quando a lei n. 2.541 criou a Coordenação dos POUSOs, integrando a estrutura da SMH.

24. Foram 34 decretos de uso e ocupação do solo em AEIS publicados a partir de 1996. São componentes comuns a esses decretos: delimitação das AEIS e seus setores diferenciando espaços públicos e privados; diretrizes gerais de higiene, segurança e habitabilidade; estabelecimento de áreas não passíveis de ocupação e regularização; fixação de indicadores urbanísticos de uso e gabarito; e, condições para licenciamento das edificações.

## AVANÇOS E CONTRADIÇÕES NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO CICLO RECENTE (2009-2016)

A conjuntura econômica e política que caracteriza o período entre 2009 e 2016 é bastante singular. A trajetória de perda de competitividade econômica, somada ao acirramento das questões sociais que vinha se estendendo desde a década de 1980, parecia ter à frente um momento de inflexão, com novos elementos que fomentavam expectativas favoráveis, especialmente os avanços na indústria petroquímica e a inclusão da cidade do Rio de Janeiro como protagonista no “ciclo olímpico”.

No cenário político, a primeira eleição de Sérgio Cabral Filho (pelo PMDB, atual MDB) para governador do estado, em 2007, rompia um longo período de protagonismo do grupo político de Anthony Garotinho<sup>25</sup>, que então mantinha oposição em relação ao governo federal. Esse reposicionamento político deu espaço para uma aliança forte entre o governo estadual e o governo federal, reflexo da articulação estabelecida entre o PT e PMDB no âmbito nacional. As eleições municipais de 2008 também seguiram esse caminho, com o fim do mandato de César Maia e a eleição de Eduardo Paes (pelo PMDB, atual MDB). Ainda como reflexo da articulação com o PT, Paes nomeou Jorge Bittar<sup>26</sup> (PT) como seu Secretário de Habitação. À frente da SMH, Bittar buscou fortalecer a pasta convocando técnicos que haviam se afastado na gestão anterior para compor os seus quadros e desenvolver programas. A expressiva demanda por políticas habitacionais, a conjuntura de realização de grandes eventos e a aliança entre os representantes dos três entes federativos implicaram o grande volume de recursos federais investidos na cidade do Rio de Janeiro, notadamente por meio dos programas PAC e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>27</sup>.

25. Político de origem norte fluminense, com trajetória em meios de comunicação e em igrejas evangélicas.

26. Jorge Bittar é engenheiro, tendo sido presidente do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, vereador eleito em 1992 e deputado federal em 1998 pelo PT. Chegou a ser Secretário Estadual de Planejamento entre 1999 e 2000, na gestão de Anthony Garotinho, então ainda em aliança com o PT. Exerceu o cargo de Secretário de Habitação durante o primeiro mandato de Paes.

27. O Rio de Janeiro se tornaria a segunda cidade do país em concentração de recursos do PMCMV (cerca de R\$ 9 bilhões investidos e 100.575 unidades habitacionais financiadas) e ocuparia os primeiros lugares no ranking de concentração de investimentos do PAC: a cidade que mais recebeu recursos do PAC-Mobilidade (R\$ 18 bilhões) e a segunda que mais recebeu recursos do PAC-Saneamento (R\$ 3,3 bilhões) e do PAC-UAP (R\$ 2,2 bilhões).

Para as favelas cariocas, esse foi um período denso de embates e transformações. Entre 2000 e 2010, enquanto a população da cidade crescia 5%, a parcela da população moradora de favelas aumentou 19% (IPP, 2012). Apesar dos avanços no reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia, os processos de remoções por iniciativa do poder público tornaram-se mais intensos e a insegurança da posse foi agravada pela valorização do preço da terra e o aumento expressivo dos aluguéis. Além disso, a condição de vulnerabilidade socioambiental de favelas em encostas tornou-se ainda mais latente com os temporais ocorridos no ano de 2010, que provocaram deslizamentos de terras na capital e, principalmente, na região serrana do Estado, levando à morte centenas de pessoas.

A violência urbana e as políticas de segurança pública mantiveram-se como questões essenciais à condição de vida da população moradora de favelas e ao desenvolvimento das políticas de urbanização. Neste sentido, podemos ressaltar a militarização como fator de reordenamento da vida social nesse novo ciclo (ROCHA; BAZONI DA MOTTA, 2020). Na Zona Oeste, as milícias cresceram, expandiram-se e fortaleceram-se ao longo desse período como forma de controle social violento, de alta intensidade, sobre a vida cotidiana. Já para as favelas localizadas nas áreas mais valorizadas da cidade e que formavam o “cinturão olímpico”, a militarização esteve presente por meio do programa de segurança pública lançado pelo governo do estado em parceria com a prefeitura, no final de 2008, as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs). Com o objetivo formal de pacificar conflitos por meio de uma “polícia de proximidade”, as UPPs promoveram a ocupação militar permanente de favelas, especialmente aquelas localizadas no entorno dos equipamentos que receberiam eventos esportivos internacionais. Articulado às UPPs, foi criado em 2010 o Programa UPP Social, coordenado pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, que, no ano seguinte, passou à competência da prefeitura, com coordenação do IPP em parceria com ONU-Habitat<sup>28</sup>. A UPP Social atuou nas favelas “pacificadas” concentrando-se em três eixos: desenvolvimento econômico com foco no empreendedorismo; prestação de serviços públicos; e, produção de informações, sendo este último especialmente relevante para o papel do IPP de elaboração e organização de dados sobre favelas como apoio à gestão

28. Em 2014, com as fortes críticas às UPPs e o uso da violência por seus agentes, a UPP Social passou a se chamar Rio Mais Social.

municipal. Como analisado por Cavalcanti (2013, 2017), a urbanização de favelas e o controle militar por meio da “pacificação”, nesse período, conformaram-se como duas partes da mesma agenda pública de promoção da “chegada do Estado” às favelas.

Quanto à urbanização de favelas, o primeiro mandato de Eduardo Paes deu grande destaque ao lançamento do Programa Morar Carioca, que se propunha a aperfeiçoar a experiência do Programa Favela Bairro. A partir da aliança com o governo federal, com a renovação do financiamento do BID via PROAP-RIO, e contando com promessas de recursos para construir um “legado social” das Olimpíadas, Paes anunciou a intenção de urbanizar, por meio desse programa, todas as favelas consideradas “urbanizáveis” da cidade. Em parceria com o IAB-RJ chegou a ser realizado um concurso de ideias que selecionou e classificou 40 empresas para o desenvolvimento de projetos de intervenção. O Morar Carioca gerou grandes expectativas por sua ambição de ampliar e aprimorar o escopo da urbanização de favelas; entretanto, sofreu com seu esvaziamento ao longo das gestões de Paes (especialmente no segundo mandato), perdendo as características inovadoras presentes na sua concepção e limitando-se a abrigar contratos já em andamento por meio do PROAP-RIO e as novas intervenções da prefeitura com financiamento do PAC, sendo aplicado então como um *label* para todas as intervenções em favelas da cidade.

A trajetória do Programa Morar Carioca pode ser lida como parte das importantes mudanças que se deram entre o primeiro e o segundo mandatos do prefeito Eduardo Paes. Nessa passagem ocorre a mudança de comando na SMH, com a saída de Bittar e sucessivamente de alguns gestores relevantes para a urbanização e regularização urbanística e fundiária de favelas. O cargo de secretário passa a ser ocupado pelo antigo subsecretário, Pierre Batista (PT)<sup>29</sup>. A partir de então, tem início um período de maior rotatividade de gestores à frente da pasta, com o refreamento dos programas em execução e com a progressiva perda de prestígio político e enfraquecimento institucional da SMH<sup>30</sup>.

29. Pierre Batista é funcionário da Caixa Econômica Federal e chegou a exercer o cargo de gerente regional no Rio de Janeiro, no final de 2008.

30. A saída de Pierre da chefia da SMH, em 2014, marca ainda a ruptura do protagonismo do PT sobre a pasta. A SMH tem como novo secretário Carlos Portinho, filiado ao Partido Social Democrático (PSD), partido que teria expressiva presença na SMH a partir de então.

Enquanto a SMH teve no primeiro mandato de Paes um momento importante de formulação de políticas para favelas, com grandes intervenções financiadas por meio do PAC, tramitava na Câmara de Vereadores a revisão do Plano Diretor da cidade (agora como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável), sobre a qual se debruçava a equipe de técnicos da SMU. Esse processo legislativo teve cerca de 10 anos de uma longa e polêmica tramitação antes da sua aprovação e transformação na Lei Complementar n. 111/2011<sup>31</sup>. Além dessa frente de atuação e do controle urbanístico, a SMU<sup>32</sup> mantinha suas atividades voltadas para o planejamento urbano fortemente orientado pelo planejamento estratégico<sup>33</sup>.

Apesar das grandes mudanças trazidas pela revisão, o novo Plano Diretor (PD2011) manteve os dispositivos mais importantes do Estatuto da Cidade, vinculando a sua aplicação a uma regulamentação posterior que não chegou a acontecer para a maioria dos instrumentos urbanísticos previstos, sobretudo os de caráter redistributivo. Por outro lado, preservou a centralidade das AEIS para as políticas habitacionais, sendo estas classificadas em duas categorias: AEIS 1, para áreas ocupadas por moradias populares, e, AEIS 2, para áreas vazias. Nele, foi previsto que as AEIS deveriam ser dotadas de planos urbanísticos específicos e que, após o processo de urbanização e implantação de infraestrutura, os parâmetros de uso e ocupação deveriam ser incorporados na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). No PD2011, as AEIS passam a ser consideradas também instrumentos de planejamento passíveis de serem incluídas como áreas de intervenção em Planos de Estruturação Urbana (PEUs), elaborados na esfera da SMU, que por sua vez deveriam ser instituídos por leis complementares. Dessa forma, esse caminho para a demarcação de novas AEIS, que já havia se dado nos anos anteriores, passa a constar formalmente na legislação municipal: ao longo de 2004, o PEU Taquara criou 15 AEIS, o PEU Campo Grande criou 147

31. Originalmente apresentado por meio do Projeto de lei n. 25/2001, que veio a ter subsequentes substitutivos.

32. Sérgio Dias esteve à frente da SMU durante a primeira gestão de Paes. É engenheiro civil e possui fortes relações com os grandes atores do setor imobiliário carioca. Com sua saída, em 2013, assume o cargo Maria Madalena Saint Martin de Astácio, técnica da SMU que ocupava o cargo de subsecretária.

33. Dando seguimento à prática iniciada ainda nas gestões de César Maia, foi elaborado, em 2009, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro III (PECRJ III), que seria revisado em 2013 e intitulado como “Pós-2016: Rio mais integrado e competitivo”.

AEIS (divididas entre favelas e loteamentos) e o PEU São Cristóvão criou quatro AEIS, e, em 2009, o PEU Vargens criou 29 AEIS<sup>34</sup>.

Em contraste com o PD92, o novo texto aprovado em 2011 suprime a prerrogativa da demarcação de novas AEIS como exclusiva do Executivo por meio de lei, fazendo surgir novas leituras da possibilidade de aplicação desse instrumento. Abre-se espaço, portanto, para a ampliação da delimitação de novas AEIS pelo Poder Legislativo, o que levou à apresentação de projetos de lei, sendo 36 aprovados<sup>35</sup>. Nesses processos, a falta de alinhamento entre o Executivo e o Legislativo pode ser observada após a aprovação dos projetos de lei pela Câmara, pois o Executivo em regra se omitiu em sancioná-los, tendo por vezes se manifestado de forma contrária.

Portanto, ganha ênfase e consolida-se a diversidade de objetivos almejados na criação de AEIS e de agentes que operam com esse instrumento (Secretaria de Habitação e Urbanismo e Legislativo municipal). No período que se segue, somam-se a esses agentes a Secretaria Municipal de Obras (SMO), que, em 2016, promoveu a definição de um grande conjunto de áreas não contíguas como uma única AEIS, atrelada à realização de intervenções do Programa Bairro Maravilha. A lei n. 6044 qualificou 381 áreas como AEIS, todas restritas a caixas viárias (de ruas, travessas e becos), levando à edição de diversos decretos de reconhecimento de logradouros (**Figura 1**)<sup>36</sup>.

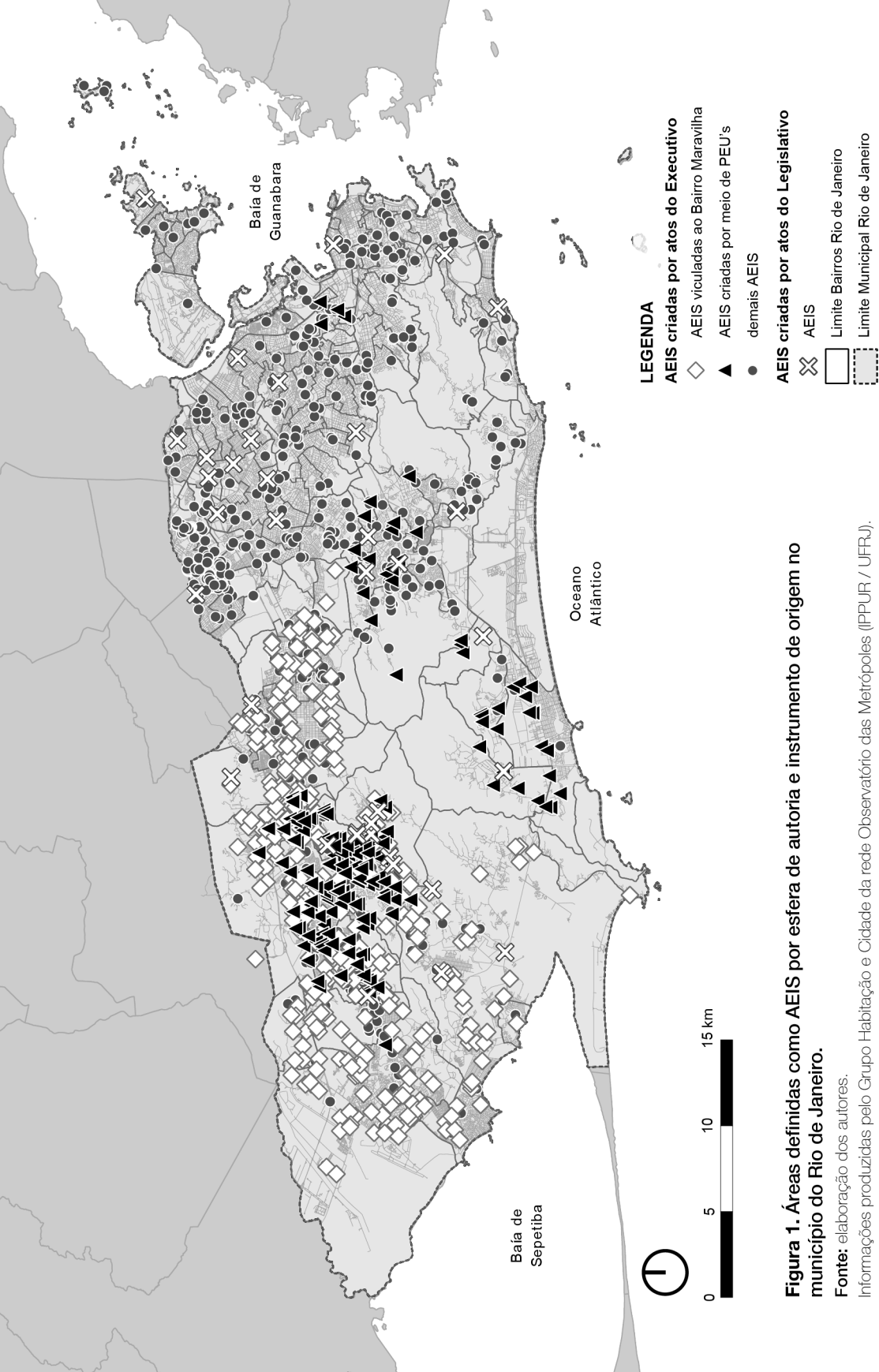
Apesar das inovações com relação às AEIS nesse ciclo, esse instrumento mantém e amplia seu relevante papel de facilitador dos trânsitos entre as atividades e os produtos desenvolvidos para fins de regularização urbanística e fundiária e suas respectivas aprovações e ratificações. Cabe destacar que todas as favelas contempladas por contratos de urbanização via PAC haviam sido declaradas como AEIS por meio de atos prévios do Executivo municipal e tinham em seu escopo a regularização urbanística e fundiária, sendo essenciais para isso a abertura de processos para reconhecimento de logradouro e a aprovação de parcelamento do solo, ambos de competência da SMU.

---

34. Estes quatro PEUs foram aprovados respectivamente pelas Leis Complementares n. 70/2004, n. 72/2004, n. 73/2004 e n. 104/2009.

35. Apesar de ter o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável como marco, em 2011 já existiam 13 AEIS com origem em atos do Legislativo, 11 delas aprovadas no ano de 2008 e a primeira em 2001.

36. Foram identificados 37 no total, editados entre 2016 e 2018.



**Figura 1. Áreas definidas como AEIS por esfera de autoria e instrumento de origem no município do Rio de Janeiro.**

**Fonte:** elaboração dos autores.  
 Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles (PPUR / UFRJ).

Nesse sentido, temos como exemplar o decreto n. 30.875, de 2009, que trata de procedimentos para licenciamento de obras de edificações em projetos de urbanização de um amplo grupo de favelas inseridas no PAC, ressaltando a prévia declaração dessas áreas como AEIS. Esse decreto prevê que as edificações promovidas pelo PAC em um conjunto restrito de favelas poderiam ser licenciadas junto à SMU, desde que atendessem a diretrizes e indicadores urbanísticos mínimos por ele estabelecidos.

Além de pouco detalhados e, de modo geral, alheios a planos de urbanização, os decretos regulamentadores de uso e ocupação do solo que se aplicam a favelas específicas continuam tendo baixa representatividade dentro do universo de AEIS, restringindo-se a poucos casos. Para a ampla maioria das AEIS instituídas, que não possuem regulamentação específica de uso e ocupação do solo, foi editado o decreto n. 30.985, também de 2009, que especifica diretrizes gerais de segurança, higiene e habitabilidade; expressa algumas características dispensáveis às edificações; limita o gabarito de todas as edificações a dois pavimentos; e, define as áreas cuja ocupação não é passível de regularização.

### **Continuidades e rupturas na experiência da urbanização de favelas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento**

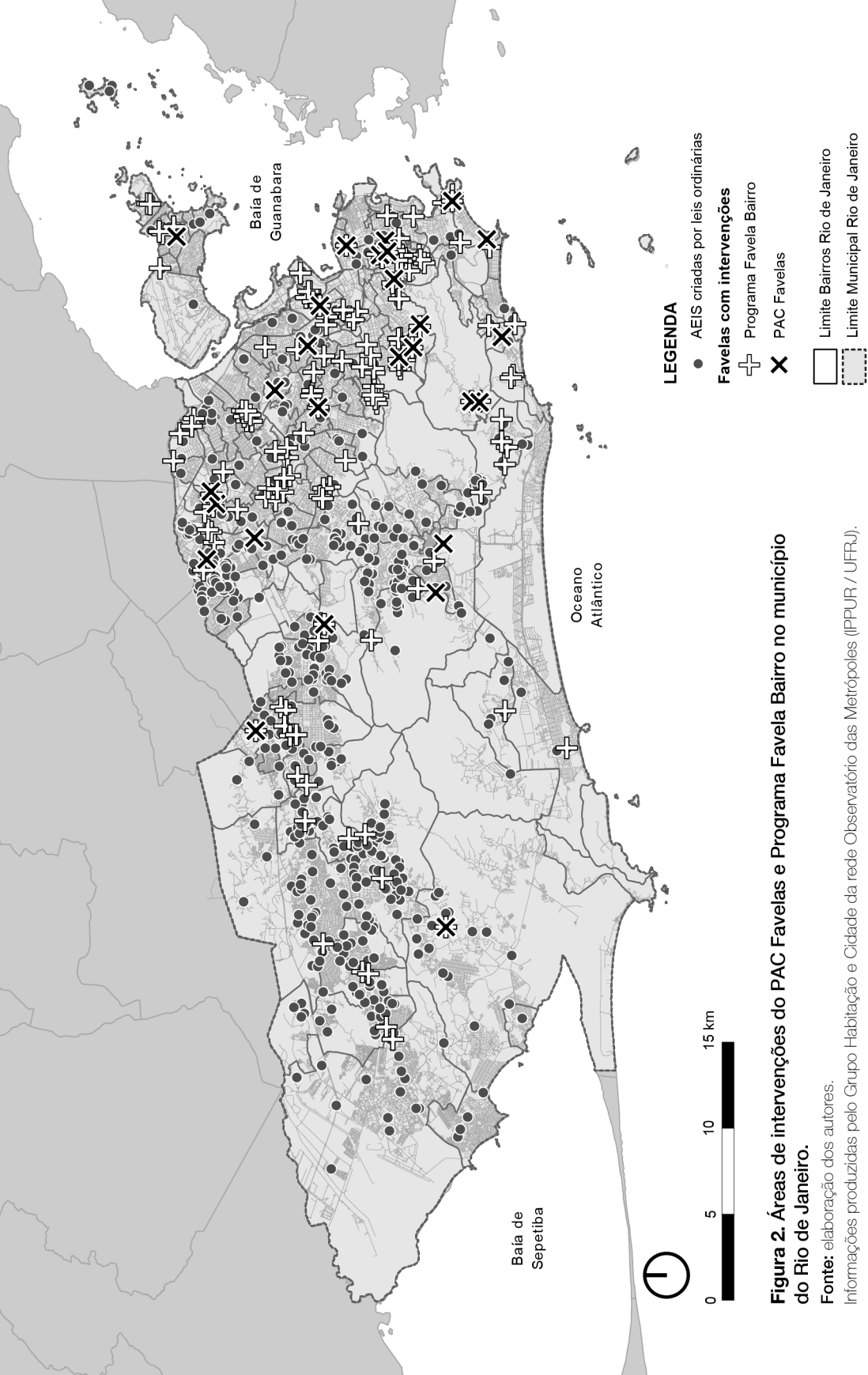
O grande volume de investimento do governo federal em urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro por meio do PAC possibilitou a realização de intervenções maiores e mais complexas em relação às experiências anteriores (CARDOSO et al., 2018). O governo estadual foi gestor dos contratos de urbanização das três maiores favelas: Rocinha, Alemão e Manguinhos. A responsabilidade dessas operações coube à Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), e a necessidade de um órgão que centralizasse a gestão dos financiamentos do PAC levou à criação do Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-RIO), na Secretaria da Casa Civil. Já o governo municipal teve uma parte relevante de seus contratos junto ao PAC firmados ainda na gestão de Maia, porém, concentrou a execução desses projetos e firmou novos contratos ao longo da gestão de Paes. Esse primeiro grupo de contratos, de responsabilidade da prefeitura, incluía a participação nas obras de urbanização assumidas pelo governo do estado e 11 contratos via Pró-Moradia para complementações de obras de urbanização



em territórios que já haviam recebido intervenções por meio do Programa Favela Bairro.

Ao analisarmos a trajetória da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro e as implicações do novo programa federal, torna-se evidente a coexistência de duas tendências. A primeira, de continuidade em relação ao histórico consolidado, com intervenções voltadas para a melhoria das condições de moradia com base nas necessidades preexistentes nos territórios atendidos. Podemos identificar essa tendência como mais presente nas intervenções promovidas pela prefeitura. A segunda tendência surge como uma ruptura, evidente nas intervenções protagonizadas pelo governo do estado, com a adoção de modelos de intervenções mais alinhados ao desenho de políticas neoliberais, inseridas na agenda pública de preparação da cidade para o “ciclo olímpico”, ganhando proeminência a transferência internacional de políticas, modelos e tecnologias. Podem ser considerados traços dessa segunda tendência a realização de obras emblemáticas, como a implantação do teleférico na favela do Alemão, desativado poucos anos após a sua inauguração, e da Passarela Niemeyer, construída sobre a autoestrada Lagoa-Barra na Rocinha, ambos voltados mais para a criação de marcos na paisagem da cidade do que para o atendimento às necessidades dos moradores dessas duas grandes favelas (CARDOSO et al., 2018). Tendo em vista a relevância das mudanças substanciais que caracterizam esse período, destacamos a seguir alguns aspectos que colocam em evidência como essas duas tendências conjugaram-se nas intervenções realizadas por meio do PAC.

O primeiro desses aspectos pode ser percebido pelo acúmulo de camadas de urbanização em algumas favelas específicas da cidade. Analisando o conjunto de favelas que receberam intervenções por meio do PAC, evidencia-se uma grande sobreposição às favelas já contempladas anteriormente por programas de urbanização (JAENISCH; XIMENES, 2019). Assim, temos a permanência de algumas favelas como áreas prioritárias dessa política, concentradas nas regiões mais valorizadas e consolidadas da cidade (especialmente, Zona Norte e Zona Sul), em contraposição à permanência de um expressivo universo de favelas que não acumulavam camadas de urbanização e que seguiram alheias aos volumosos investimentos feitos nesse período (**Figura 2**). Apesar dessa concentração de recursos em um conjunto específico de favelas, o que aparece como importante inovação no PAC é a possibilidade de desenvolver intervenções de maior porte e complexidade em grandes favelas, enfrentando problemas até então não tratados.



**Figura 2. Áreas de intervenções do PAC Favelas e Programa Favela Bairro no município do Rio de Janeiro.**

Fonte: elaboração dos autores.

Informações produzidas pelo Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles (IPPUR / UFRJ).

Assim como no ciclo anterior, a participação popular efetiva nas políticas de urbanização de favelas continuou exígua, com a ausência de espaços de debate que incidissem sobre os processos decisórios. Importante ressaltar que se mantiveram vigentes conselhos voltados para políticas urbanas e habitacionais, como o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e conselhos de fundos setoriais<sup>37</sup>, e foi realizada em 2010 a IV Conferência da Cidade do Rio de Janeiro, coordenada pela SMH<sup>38</sup>. Apesar da existência desses espaços institucionais, seja pela pouca ingerência dos conselhos sobre a destinação dos recursos públicos, seja por outros atores e pautas hegemonizarem esses espaços de debates, a urbanização de favelas ocorreu ao longo desse período sem que houvesse gestão democrática, especialmente quanto às áreas a serem priorizadas e aos escopos das intervenções. Deve-se pontuar ainda que a cidade do Rio de Janeiro teve o processo de elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social paralisado em sua etapa inicial, mantendo-se sem esse importante instrumento de planejamento e de construção participativa das políticas habitacionais.

A ausência de participação popular efetiva e as grandes intervenções em favelas são acompanhadas, nesse período, pela retomada das remoções forçadas. Como consolidado na literatura e pontuado ainda no início desse texto, as remoções acompanham a longa trajetória de atuação do Estado nessas áreas da cidade, por vezes, de forma mais branda e articulada com a promoção da melhoria das condições de moradia, mas com graves momentos de violações de direitos e deslocamentos forçados de grandes populações.

Se, no período anterior, é notória a prevalência das ações de melhoria sem que houvesse grandes remoções, especialmente no Programa Favela Bairro, nesse novo ciclo, as grandes intervenções tornaram-se motores aceleradores dos processos de remoções. Na estrutura administrativa municipal, as

---

37. O COMPUR foi criado em 2005, com uma composição que abrange representantes de “entidades comunitárias”. Dentre os conselhos de fundos setoriais, temos o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, criado em 2007 (Lei n. 4463/2007), o Conselho de Administração de Recursos do Fundo Municipal de Habitação e o Conselho de Administração de Recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado ainda em 1994 (Lei n. 2261/2004, regulamentada pelo Decreto n. 14320/1995).

38. Essa conferência foi realizada tendo Bittar à frente da Secretaria e nela foram eleitos os gestores do FMHIS (que posteriormente passaram a ser alterados por atos do executivo). Foi precedida de oficinas regionais, com o objetivo de intensificar a participação popular na formulação de políticas e execuções de programas, alinhadas às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

remoções e os reassentamentos eram de competência da Gerência de Terras e Reassentamentos da SMH. Entretanto, ao longo desse período novos arranjos se formaram como resposta a cronogramas e tempos políticos que preponderavam, e assim surgiram como agentes desses processos as Subprefeituras<sup>39</sup>, que atuaram principalmente nas intervenções vinculadas à preparação da cidade para o “ciclo olímpico”, e a SMO, voltada para remoção em encostas e áreas consideradas como de alto risco para ocupação. Dessa forma, novos procedimentos passaram a ser adotados nas remoções de favelas e se deram concomitantemente aos trabalhos do corpo técnico da SMH, que acumulava *expertise* na gestão desses processos pela longa trajetória da política de urbanização na agenda pública local. São expressivos as produções acadêmicas e os dossiês de denúncias sobre as violações de direitos ocorridas ao longo dos processos de remoções, muitas vezes, com resistência dos moradores, uso ostensivo de força policial e sem transparência de informações.

Por sua vez, a provisão habitacional como parte da urbanização de favelas esteve aquém da demanda, diante do grande número de remoções. Analisando os dados disponíveis relacionados a um conjunto significativo de favelas (Rocinha, Cantagalo, Manguinhos, Alemão, Tijuca e Colônia Juliano Moreira), evidencia-se que a produção de novas unidades habitacionais por meio do PAC limitou-se a atender apenas cerca de metade do número de famílias removidas pelas intervenções do programa (CARDOSO et al., 2018). Diante disso, o PMCMV<sup>40</sup> tornou-se suporte fundamental à produção massiva de condomínios residenciais para reassentamentos em áreas periféricas promovidos pela prefeitura (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). Cabe ressaltar que esses processos ocorreram apesar do consistente arcabouço normativo voltado para o direito à moradia e a garantia da posse, do qual fazem parte o princípio da “não remoção”, presente na Lei Orgânica do município, e a AEIS 2 para áreas vazias, que, apesar de prevista no PD2011, não foi utilizada para a promoção de reassentamentos próximos aos antigos locais de moradia.

---

39. As Subprefeituras são estruturas administrativas criadas no início da década de 1990 que têm como referência da abrangência territorial as cinco áreas de planejamento da cidade. Paes havia sido subprefeito da região da Barra da Tijuca, por indicação de Maia, e ainda hoje esses cargos seguem sendo importantes espaços de articulações políticas.

40. O PMCMV promoveu, por meio de volumosos subsídios, a produção em massa de novas moradias populares, sendo uma alternativa para redução dos impactos da crise financeira sobre setores econômicos estratégicos, não estabelecendo diálogos com o acúmulo da política nacional de habitação que se desenvolvia no país.

Dentre as continuidades que atravessam as fases anteriores e se intensificam nesse período, temos ainda os entraves nos diálogos institucionais. Eles podem ser percebidos tanto na integração horizontal, entre diferentes setores da política pública local (como entre as secretarias municipais ou entre Poderes Legislativo e Executivo), quanto na integração vertical, na relação entre entes federativos. Essas dificuldades tornam-se mais agudas e evidentes pela dimensão territorial da política de urbanização de favelas e pelos entraves na combinação entre o desenho proposto para o PAC e a longa trajetória local.

Nesse quadro, destacamos que o governo do estado foi o ente responsável pela execução de 58% de todo o recurso investido pelo PAC em urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. No entanto, governo do estado e prefeitura atuaram de forma dissociada. Mesmo naquelas favelas em que ambos estiveram presentes com recursos do PAC, não houve efetivo diálogo, mas apenas a definição de limites territoriais de atuação de cada ente, sem integração dos trabalhos e priorizando a autonomia na execução dos respectivos contratos (CARDOSO et al., 2018). Para além dos problemas de integração entre as intervenções físicas executadas, muitas vezes justapostas em uma mesma favela, essa situação resultou também no agravamento da dificuldade de interlocução entre moradores e técnicos, uma vez que não havia clareza para os moradores sobre os limites das competências e responsabilidades de cada ente, predominando a leitura de que esses técnicos representavam o “poder público” como um todo. Dessa forma, evidencia-se que o alinhamento político entre as gestões municipal e estadual não se refletiu no alinhamento das atuações de ambos ao compartilharem o papel de executores da política de urbanização de favelas nesse período.

Já na esfera da prefeitura, os entraves nos diálogos institucionais podem ser percebidos entre as secretarias, atravessadas pelas diversas atividades e produtos que compõem o escopo dos projetos de urbanização de favelas. Nota-se que as dificuldades no diálogo entre SMH e SMU implicaram especialmente no andamento dos projetos de regularização urbanística e fundiária vinculados às intervenções do PAC, sendo a demarcação de AEIS considerada essencial para o rompimento das barreiras existentes. Além disso, destaca-se a atuação da SMO como um dos órgãos da gestão municipal que operaram na urbanização de favelas ao longo dessa fase, porém, de forma tangencial ao desenvolvimento dessa agenda e com poucos diálogos com os seus

formuladores. Para o conjunto de favelas que receberam obras de urbanização neste período, a SMO reforçou a tendência de ruptura com a trajetória de intervenções voltadas para as necessidades locais, realizando obras e grandes remoções descasadas de ações de melhoria nas condições de moradia e, por vezes, atuando de forma sobreposta e não articulada a intervenções promovidas pela SMH nesses territórios. Como parte das ações promovidas pela SMO nesse período, tem-se ainda o Programa Bairro Maravilha, que promoveu a requalificação de logradouros públicos e de infraestrutura na Zona Norte e na Zona Oeste. Apesar de não trazer em sua descrição oficial qualquer referência à urbanização de favelas, o Programa Bairro Maravilha atuou amplamente em loteamentos irregulares e favelas que também vinham sendo contempladas por políticas tocadas pela SMH, porém, sem que houvesse diálogo efetivo entre as secretarias.

### **Regularização fundiária entra no escopo da urbanização de favelas**

O novo lugar ocupado pelo governo federal como importante agente financiador das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro desencadeou mudanças nos arranjos institucionais locais e no escopo das intervenções realizadas. Como um dos principais pontos desse quadro, temos a determinação da regularização urbanística e fundiária como componente intrínseco às ações de urbanização de favelas. Para a trajetória da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o desenho dado à urbanização de favelas no PAC foi um ponto de inflexão ao demandar o desenvolvimento conjunto de três frentes: intervenções físicas, trabalho técnico social e regularização fundiária. Até então, as políticas de urbanização de favelas desenvolvidas localmente, notadamente o Programa Favela Bairro, atuavam na regularização urbanística, sem, no entanto, adentrar na regularização fundiária.

Na estrutura administrativa, a inclusão desse novo componente no escopo dos contratos de urbanização de favelas coordenados pela SMH levou a novos arranjos. A coordenação de regularização fundiária da secretaria, que até então dedicava-se ao reassentamento de famílias moradoras de áreas de risco ou removidas por frentes de obras, deu lugar a duas novas gerências: a primeira delas, Gerência de Terras e Reassentamento, dedicada a dar continuidade às atividades da antiga coordenação, e, a segunda, Gerência de Regularização

Urbanística e Fundiária (GRUF), criada com o objetivo de tratar das ações de regularização fundiária atreladas à urbanização de favelas em contratos do PAC firmados pela prefeitura. Além dessa demanda prioritária, a GRUF atuava na regularização dos loteamentos inscritos no NRL, na regularização dos imóveis municipais e apoiava o desenvolvimento do PMCMV realizando pesquisas fundiárias para novos empreendimentos<sup>41</sup>. Assim, a GRUF representou uma inovação importante na gestão municipal, com a criação de uma estrutura administrativa específica para as ações de regularização fundiária, composta por técnicos que acumulavam relevante experiência na regularização de loteamentos populares junto ao NRL.

Para os gestores entrevistados, apesar de ser a origem de muitos “nós” para o desenvolvimento das intervenções, a exigência da regularização fundiária como componente inerente à urbanização de favelas teria representado um avanço para a gestão, não chegando, no entanto, a provocar o reposicionamento da regularização fundiária na agenda política local. Na medida em que regularização fundiária, trabalho social e intervenções físicas estavam fortemente interligados, a posição preponderante das intervenções físicas em detrimento dos demais componentes foi uma crítica constante. Essa condição teria implicado a escassez de recursos, por vezes, já predefinidos, para a formulação dos contratos de regularização fundiária.

A montagem desses instrumentos de contratação passou ainda por grandes transformações e adequações devido à aprovação da Lei Federal n. 11.977, em 2009, além de sofrer atrasos com a necessidade de aprendizados técnicos e institucionais frente aos novos procedimentos e com os ajustes necessários devido ao baixo orçamento. Por sua vez, a conclusão tardia desses instrumentos de contratação levou ao descolamento da execução dos contratos de regularização fundiária em relação às intervenções físicas e ao trabalho social.

Ao iniciar os trabalhos de campo já com as obras em andamento ou em fase de conclusão, as atividades de regularização fundiária lidavam com novos desafios, como o descontentamento dos moradores causado por possíveis problemas de execução. As tensões em torno das numerosas remoções e da demarcação de áreas de risco com restrição de ocupação do solo também

---

41. Essa última demanda não era, a princípio, um serviço da GRUF, tendo surgido posteriormente com o avanço dos projetos do PMCMV. Informações obtidas em entrevista com a servidora Ângela Regina de Jesus, que ocupou o cargo de Gerente de Regularização Urbanística e Fundiária na SMH entre 2009 e 2015.

refletiram no andamento dos trabalhos, em alguns casos havendo falta de clareza dos diferentes processos e atores sobrepostos aos territórios.

Os entrevistados relataram diversos entraves enfrentados pelas ações de regularização urbanística e fundiária nas intervenções do PAC em favelas cariocas. Além dos já abordados neste texto, destacamos: a complexidade dos instrumentos de trabalho; a sobrecarga da capacidade administrativa da GRUF diante das demandas geradas pelos diversos contratos; e, a relação de interdependência entre os produtos técnicos e os serviços dos Cartórios de Registro de Imóveis, atores essenciais a esses processos e que, por vezes, são mantidos à parte da formulação das políticas. Como contraponto aos entraves, o instrumento das AEIS é tido como essencial ao desenvolvimento das ações de regularização urbanística e fundiária, possibilitando o trânsito e dando legitimidade à aprovação das iniciativas dentro da estrutura administrativa da prefeitura e junto aos Cartórios<sup>42</sup>.

## CONCLUSÕES

A longa trajetória das políticas de urbanização de favelas analisada neste texto tem como principal destaque a continuidade e a centralidade relativa da política de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, promovida de forma mais pontual pelo governo estadual e de forma mais permanente e consistente pela prefeitura. Destaca-se o Programa Favela Bairro que, contando com o apoio do BID e tendo permanente prioridade na agenda municipal, permitiu um volume considerável de investimentos nas favelas, com impactos significativos na melhoria da qualidade de vida dessas populações e ainda garantindo a segurança de posse e a permanência dos moradores.

Considerado um caso de sucesso, o Programa Favela Bairro teve forte repercussão nacional e internacional, impactando positivamente a difusão e a legitimação da proposta de urbanização de favelas no Brasil e em outros países do sul global, em contraposição às práticas de remoção e erradicações de favelas

---

42. Nesse sentido, é importante ressaltar que uma das etapas cruciais para o desenvolvimento da regularização fundiária de favelas é a pesquisa fundiária, que dá subsídios ao desenvolvimento das atividades e que depende de pesquisas cartorárias, com o levantamento de certidões dos terrenos ocupados e implicados no processo de regularização. Essas pesquisas são atualmente realizadas de forma gratuita para as áreas declaradas como AEIS, assim como o posterior registro do título de propriedade pelos moradores.



vigentes até os anos 1970. Contribuiu ainda para demonstrar a viabilidade do aumento de escala (*scaling-up*), em contraposição às intervenções pontuais e de escopo limitado. Por fim, o engajamento técnico na elaboração dos projetos de intervenção ajudou a formar e consolidar a *expertise* que viria a ser fundamental no aprimoramento da qualidade das intervenções.

Também cabe ressaltar que os programas de urbanização de favelas consolidados ao longo da década de 1990, assim como a atuação em loteamentos populares pelo NRL, se deram em conjunto à criação de um quadro técnico, administrativo e normativo, que não apenas garantia a manutenção dos recursos financeiros, mas a continuidade desses programas. Esse processo resultou em um forte aprendizado institucional, que fez com que as intervenções pudessem apresentar resultados efetivos e aprimorados.

Entretanto, os programas de urbanização de favelas analisados também apresentaram limitações, que puderam ser observadas não apenas no âmbito do Programa Favela Bairro, mas, posteriormente, nas intervenções vinculadas ao PAC. Dentre elas, destacamos: (1) limitada participação social, em geral restrita à legitimação das intervenções propostas; (2) escopo de intervenção voltado prioritariamente para a realização de obras nos espaços públicos e equipamentos coletivos que, por vezes, não atendia a um padrão mínimo de qualidade urbanística e que se aplicava de forma heterogênea nos territórios; (3) ausência do tratamento da precariedade habitacional na escala da moradia, tendo como pressuposto que melhorias habitacionais se dariam por iniciativa exclusiva dos moradores, sem participação do setor público e de assistência técnica; (4) e, por fim, os programas de urbanização de favelas não alcançaram a conclusão dos processos de regularização fundiária, tendo ainda avanços limitados na regularização urbanística.

Diante da singularidade da trajetória local discutida neste texto, destaca-se o papel relevante do PAC (enquanto programa formulado na esfera federal com expressiva atuação na cidade do Rio de Janeiro) ao permitir a ampliação da escala das intervenções, beneficiando um conjunto significativo de favelas; ao criar condições para a realização de intervenções de maior porte em grandes favelas; e, ainda, por inserir a regularização fundiária como componente essencial à urbanização de favelas, exigindo que a gestão local desenvolvesse estruturas institucionais e normativas para esse fim. Infelizmente, esses aspectos positivos foram em grande medida ofuscados pelos problemas gerados pela má gestão do programa na esfera local (especialmente pelo governo estadual),

pela concentração de recursos em obras emblemáticas e pelo grande número de remoções com deslocamentos forçados para áreas periféricas.

Nesse sentido, talvez a grande contribuição da experiência carioca seja a importância da continuidade de programas de urbanização que contam com centralidade na agenda governamental e com uma estrutura institucional e normativa capaz de apoiar as ações em desenvolvimento e permitir o seu aperfeiçoamento e a sua readequação às novas conjunturas que se impo-  
nham. A experiência do Rio de Janeiro também mostra a importância de repensarmos as práticas de intervenção em favelas, considerando os desafios de intervir em grandes favelas, muitas vezes, com densa ocupação em áreas ambientalmente sensíveis (como vertentes de morros e margens de cursos d'água), que exigem a realização de obras de engenharia de maior porte, a promoção de reassentamentos e a articulação de diferentes agentes públicos e atores sociais. Isso envolve não apenas a necessidade de mobilização de um maior volume de recursos, mas o aprimoramento do planejamento técnico, urbanístico, de engenharia e social, capaz de dirimir os conflitos e permitir intervenções que garantam efetivamente a melhoria das condições de vida nas favelas.

Por fim, tendo acumulado aprendizados e desafios a serem superados, a urbanização saiu da agenda local e deu espaço a discursos tributários da antiga prática de erradicação de favelas. Essa situação é agravada pela crise social atrelada à pandemia do Covid-19, que impõe com mais urgência a resolução da precariedade do saneamento, da moradia e do acesso a serviços públicos que ainda predomina nas favelas cariocas. Para uma retomada desses programas no futuro, faz-se imperiosa a revisão da experiência anterior, um adequado diagnóstico e um criterioso planejamento dos desafios que se estabelecem em um período de ausência de ações de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. A articulação mais fina entre ações de urbanização e planejamento de saúde coletiva será, sem dúvida, um dos eixos dessa agenda.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR**, ano XV, n. 1, jan.-jul. 2002. Rio de Janeiro: IPPUR, DP&A.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (Org.) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L.; NOHL, A.; PINA, A. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa. 2021.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **A municipalização das políticas habitacionais** – uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Observatório – IPPUR, UFRJ-FASE, 2000.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjos institucionais. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.) **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, p. 107-138.

CAVALCANTI, M. À espera, em ruínas: urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’. **DILEMAS** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 6, n. 2, abr.-jun. 2013, p. 191-228.

COMPANS, R. A regularização fundiária de favelas no estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Empreendedorismo urbano**. Entre o discurso e a prática. São Paulo: UNESP, 2005.

FIOCRUZ, DSSA. **Nota Técnica sobre a Transferência de Concessão da Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dos Serviços Complementares dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2020. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/42548/2/NotaTecnicaDSSA-Jul20.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

IPP – Instituto Pereira Passos; CAVALLIERI, F.; VIAL, A. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro**: o quadro populacional com base no Censo 2010. Rio de Janeiro, 2012, Coleção Estudo Cariocas.

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. PUC-Rio, 2013.

JAENISCH, S. T.; XIMENES, L. A. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **Anais...** Natal: Enanpur, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais>. Acesso em: 2 dez. 2019.

LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. **Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca**: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

MACHADO DA SILVA, L. A. A continuidade do problema da favela. In: Machado da Silva, L. A. (Org.) **Fazendo a cidade**: Trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020, p. 279-305.

MAGALHAES, A. F. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MOTTA, M. S. da. Carisma, memória e cultura política: Carlos Lacerda e Leonel Brizola na política do Rio de Janeiro. In: MOTTA, M.; FREIRE, A., SARMENTO, C. L. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 89-100.

ROCHA, L. M.; BAZONI DA MOTTA, J. W. Entre Luzes e Sombras: o Rio de Janeiro dos Megaeventos e a militarização da vida na cidade. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 225-248, 2020.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

ZALUAR, A.; ALVITO, Marcos (Org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

# URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SANTO ANDRÉ

uma trajetória marcada  
pelo pioneirismo e inovação

Rosana Denaldi

Fernanda Lima-Silva

Guadalupe Almeida

Kleber José da Silveira

Juliana Petrarolli

Juliana Quarenta

Matheus Graciosi Pinto

Mariana Ohara Morita Abreu

**Rosana Denaldi** é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR). **Fernanda Lima-Silva** é doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e atua como pesquisadora de pós-doutorado do Centro de Administração Pública e Governo (CEAPG FGV EAESP). **Guadalupe Almeida** é doutora em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora dos cursos de Bacharelado em Planejamento Territorial e Engenharia Ambiental e Urbana da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisadora colaboradora do LEPUR. **Kleber José da Silveira** é geógrafo, mestre e doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e pesquisador do LEPUR. **Juliana Petrarolli** é arquiteta e urbanista (USP), mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e pesquisadora do LEPUR. **Juliana Quarenta** é bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestranda em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e pesquisadora do LEPUR. **Matheus Graciosi Pinto** é Planejador Territorial, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC. Integra a equipe de pesquisadores do LEPUR. **Mariana Ohara Morita Abreu** é bacharelanda em Ciências e Humanidades e Planejamento Territorial na UFABC e pesquisadora do LEPUR.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultante dos levantamentos e análises constantes da pesquisa que descreve a trajetória da política de urbanização de favelas em Santo André, no período de 1989 a 2016, e visa destacar a contribuição da experiência do município para o campo da urbanização de favelas<sup>1</sup>.

A trajetória dessa política é marcada por inovações relacionadas com o planejamento das ações na escala da cidade, matricialidade, abordagem e estratégias de gestão e participação social, mas também, por mudanças e descontinuidades que alteraram a capacidade governamental de produzir a política habitacional<sup>2</sup>.

O recorte metodológico adotado na pesquisa resultou na análise de um período de 27 anos (1989-2016). Para facilitar sua descrição, foi definida a seguinte periodização: primeiro período, 1989-1993; segundo período, 1993-1996; terceiro período, 1997-2008; quarto período, 2009-2016.

Na definição dos períodos mencionados, adotou-se, como critérios, a integralidade dos mandatos dos prefeitos e eventos que, com base nos levantamentos da pesquisa, apontaram para alterações nas prioridades da política de urbanização de favelas na agenda municipal ou federal, ou ainda, na capacidade de investimento.

Para o desenvolvimento da pesquisa documental, foram coletadas informações constantes nos acervos da Prefeitura Municipal de Santo André e nos acervos pessoais de servidores municipais. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, individuais e coletivas, com servidores municipais que trabalharam no setor de urbanização nos períodos analisados.

- 
1. Destaca-se que a participação de Rosana Denaldi, autora desse trabalho e coordenadora da pesquisa na gestão municipal, no período de 1997 a 2007, pode limitar a visão crítica de parte desse período histórico, uma vez que se torna mais difícil manter o distanciamento necessário do objeto de pesquisa. Rosana Denaldi ocupou os cargos de Diretora do Departamento de Habitação (DEHAB), de 1997 a 2002, de Secretária de Habitação e Inclusão Social, de 2003 a 2004, e de Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação, de 2005 a 2007.
  2. Sobre a trajetória da política de urbanização de favelas em Santo André, ver relatório: “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município de Santo André” (DENALDI et al., 2021).

Objetivando uma síntese descritiva e analítica, este trabalho estrutura-se em duas partes. Na primeira parte, apresenta-se um breve histórico da política de urbanização de favelas, e, na segunda, iluminam-se as singularidades da experiência e os elementos de pioneirismo e inovação identificados.

## **Breve histórico da intervenção em favelas**

Na cidade de Santo André, até 1988, os governos locais seguiram o receituário hegemônico e conservador da ação estatal em favelas, ignorando-as ou tentando promover sua eliminação por meio de remoções, muitas vezes, violentas (VALLADARES, 2005).

As intervenções visando à urbanização de favelas no município de Santo André iniciam-se em 1989, na primeira gestão do prefeito Celso Daniel (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores (PT), em um contexto político singular: eram tempos de redemocratização do país, de fortalecimento dos movimentos sociais, de crescimento do Partido dos Trabalhadores (principalmente na Região do ABC, de onde é originário) e de governos locais autointitulados democráticos e populares<sup>3</sup>.

Na década de 1990, essas administrações democráticas e populares tiveram sua identidade fortemente marcada pela participação popular e pela inversão de prioridades (MAGALHÃES et al., 1999). No caso de Santo André, essa experiência também foi acompanhada de iniciativas de relevância no campo da administração pública, tais como reforma administrativa, integração intersetorial e planejamento estratégico (BELCHIOR, 1999; DANIEL, 1999).

### **Primeiro período (1989-1992)**

Com a eleição de Celso Daniel, as ações de urbanização de favelas tornaram-se uma prioridade e foram criadas as condições institucionais para viabilizá-las. Para isso, foi criada a Secretaria de Habitação (SEHAB), ampliado o quadro de servidores municipais, por meio da realização de concursos públicos, e desenvolvidas ações de capacitação que buscaram alinhamento em termos técnicos e conceituais entre os profissionais recém-ingressados na prefeitura.

---

3. Sobre o contexto político da década de 1980, ver Moreira; Santiago (2018); Antunes (1992); Sandoval (1994); Sader (1988). Sobre os governos locais autointitulados democráticos e populares, ver mais em Magalhães et al. (1999).

Também foram disponibilizados recursos para financiar essas intervenções. Os recursos canalizados nesse período foram exclusivamente municipais, provenientes do orçamento da prefeitura e da empresa municipal Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA), órgão responsável pelo saneamento do município, que passou a executar obras de saneamento e de abertura e pavimentação de sistema viário nas favelas. O SEMASA criou o Programa de Saneamento em Favelas e estruturou uma coordenação e equipe para viabilizá-lo. Dessa forma, Santo André se destaca ao adotar o conceito de saneamento integrado ainda na década de 1990.

Destaca-se que as intervenções de urbanização em favelas, nesse período, foram orientadas pelos princípios da ação matricial e da integração intersetorial, agregando um elemento inovador ao planejamento municipal. Nessa linha, foram instituídos os seguintes programas direcionados a favelas: o Programa de Urbanização Integral (URB), cujo objetivo era promover consolidação e integração da favela; o Programa de Pré-Urbanização (Pré-URB), voltado a execução de melhorias e intervenções pontuais; e, o Programa de Apoio à Autoconstrução, que fornecia projetos e assistência técnica para construção ou reforma de moradias aos moradores de favelas em processo de urbanização.

Também foi aprovada a Lei n. 6.864 de 1991, que permitiu delimitar as favelas, localizadas em áreas públicas ou privadas, como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) para promover sua urbanização e regularização fundiária.

Nesse período, a participação social era um compromisso político do grupo que assumiu a administração municipal. Foram instituídos diversos espaços e canais, formais e informais, de participação de caráter consultivo e deliberativo. Na escala da cidade, foram instituídos o Orçamento Participativo (OP); o Fórum do URB, que consistia em reuniões para acompanhamento e monitoramento do andamento das obras de urbanização; e, o Fórum do Pré-URB, em que se definiam as prioridades de intervenção e se produziam avaliações periódicas do programa.

Na escala das favelas, formaram-se comissões de moradores e realizaram-se assembleias e reuniões para discutir as propostas de intervenção e estratégias para realizá-las. Além disso, o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF) foi importante parceiro e participou ativamente dos fóruns e das ações.



A relação de confiança entre os profissionais da SEHAB e os moradores era construída nas instâncias participativas institucionalizadas, mas também em encontros cotidianos. O projeto era discutido com as lideranças comunitárias, que passavam a acompanhar o processo de urbanização como um todo, incluindo os primeiros levantamentos, a elaboração e a definição do projeto e as assembleias.

Os relatórios de atividades apontam que, nesse período, 11 favelas receberam intervenções no âmbito do programa URB e 45 no âmbito do Pré-URB, o que corresponde a aproximadamente 60% das favelas existentes naquele momento (SANTO ANDRÉ, 1992a), configurando uma grande mudança. A maioria das favelas recebeu redes de água e esgoto, provisórias ou definitivas, e passou a ter vielas pavimentadas, escadarias e muros de contenção.

### **Segundo período (1993-1996)**

De 1993 a 1996, período que coincide com o mandato de Newton Brandão, então filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o tema da urbanização de favelas deixou de ser prioridade na agenda municipal e os projetos de urbanização foram interrompidos.

### **Terceiro período (1997-2008)**

Esse período de urbanização de favelas, de longa duração e continuidade, foi marcado por três administrações consecutivas do PT, com os prefeitos Celso Daniel e João Avamileno, e por eventos que resultaram em mudanças no quadro de dirigentes e no rumo das políticas locais. Os mais importantes foram a morte de Celso Daniel, em 2002, e a eleição de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003.

As ações para urbanização de favelas foram retomadas e priorizadas na agenda política municipal. A integração de políticas setoriais ganhou importância ainda maior do que no primeiro período e, em 1997, o governo municipal lançou o Programa Santo André Mais Igual (SAMI)<sup>4</sup>, ao qual o programa de Urbanização Integrada foi vinculado.

---

4. O Programa Santo André Mais Igual (SAMI) foi inicialmente denominado de Programa Integrado de Inclusão Social.

As intervenções em favela foram realizadas por meio de dois principais programas: a Urbanização Integral, que correspondia ao URB, desenvolvido no primeiro período, e a Urbanização Comunitária (ou intervenções pontuais), que correspondia parcialmente ao Pré-Urb. Outros programas voltados ao atendimento da população moradora de favelas também foram desenvolvidos: o Programa Favela Limpa, que tinha como objetivo promover mutirões de limpeza e desenvolver ações de cunho socioambiental; o Programa Melhor Ainda<sup>5</sup>, que financiava melhorias habitacionais em núcleos urbanizados e em processo de urbanização; o Programa de Regularização Fundiária; e, o Programa de Apoio à Autoconstrução.

Os fóruns do URB e do Pré-Urb deixaram de existir nesse período. Os investimentos em urbanização integral de favelas eram definidos no âmbito do Orçamento Participativo (OP) e do Conselho Municipal de Orçamento (CMO). As intervenções pontuais (ou Urbanização Comunitária) passaram a ser decididas apenas administrativamente, pelos técnicos e dirigentes municipais.

A metodologia de urbanização integral de favelas desse terceiro período é a mesma formulada no primeiro período e descrita anteriormente, sendo que os aprimoramentos se relacionam, principalmente, com a ampliação dos componentes do programa, as iniciativas de avaliação e monitoramento e a utilização do método Diagnóstico Rápido Participativo (DRUP) para produção de diagnósticos, que será tratado na próxima seção.

No entanto, com o processo de adensamento populacional e construtivo das favelas, eliminar situações de risco, implementar sistema viário e adequar densidade implicaram o aumento da necessidade de remoção e reassentamento de famílias. Nesse novo contexto, a operacionalização das urbanizações de favelas, em comparação com o primeiro período, tornou-se mais complexa e mais cara, além de cada vez mais dependente da disponibilização de terrenos

---

5. O Programa Favela Limpa foi levado a favelas não urbanizadas (ou que não estavam em processo de urbanização) e tinha como objetivo a melhoria das condições de saúde e ambientais por meio de: redução do acúmulo de lixo, promoção de limpeza de córregos, instalação de pontos de depósito e coleta de resíduos sólidos e promoção do controle de doenças infecto-parasitárias. O Programa Melhor Ainda tinha como objetivo melhorar as condições de moradia nas favelas urbanizadas por meio da concessão de crédito para aquisição de material de construção e da contratação de mão de obra para construção, reforma, ampliação e acabamento de unidades habitacionais, bem como da contratação de assessoria técnica com vistas a elevar os padrões construtivos (SANTO ANDRÉ, 1999; 2000 apud DENALDI et al., 2021, p. 67).

e da captação de recursos para a construção de novas moradias que possibilitassem o reassentamento.

O governo municipal buscou captar recursos nacionais e internacionais. Entre 1997 e 2005, foram captados cerca de 12 milhões de reais da Comissão Europeia (CE), no âmbito do Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo (APD), e cerca de 109 milhões de reais por meio dos programas Habitar Brasil, Habitar Brasil – Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB), Programa de Ação Social e Saneamento (PASS), Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT-PROSANEAR) (SANTO ANDRÉ, 2000). Os recursos da CE foram canalizados para diversos programas do SAMI, e os recursos federais para urbanização de favelas e produção de novas moradias para viabilizar reassentamentos. Ainda nesse período, com o lançamento do PAC, foram captados cerca de 180 milhões de reais para viabilizar tanto intervenções que já estavam em andamento, quanto outras já planejadas e apontadas como prioridades no Município.

Os financiamentos externos (nacionais e internacionais) significaram novas exigências e demandas administrativas, e, nesse sentido, a ação governamental ficou mais delimitada por normas dos agentes financeiros e pela atuação dos órgãos de controle e fiscalização, que, gradativamente, ampliaram sua atuação. Isso elevou os desafios da gestão administrativa dos contratos e diminuiu a discricionariedade dos profissionais da prefeitura de Santo André na execução da ação pública, assim como, ao longo do tempo, contribuiu para afastar os servidores do campo e do cotidiano dos moradores.

A ausência de registros do final da segunda gestão do prefeito João Avamileno (2004-2008) dificultou apontar um balanço de todas as intervenções realizadas nesse período. Identificou-se que o SAMI foi levado para sete favelas, beneficiando cerca de 5,4 mil famílias, sendo que 37 favelas haviam recebido algum tipo de intervenção até 2004 (SANTO ANDRÉ, 2004).

O Plano Municipal de Habitação (SANTO ANDRÉ, 2006) produziu um balanço das intervenções realizadas desde o primeiro período e apontou que, das 150 favelas existentes, 30% (45 favelas) tiveram sua urbanização concluída até 2005. Também classificou as demais favelas por tipo de intervenção recebida:

20 (13%) estavam em processo de urbanização, três (2%) estavam em processo de reassentamento; 45 (30%) haviam recebido intervenções pontuais realizadas desde o primeiro período e 37 (25%) não haviam recebido intervenções.

### **Quarto período (2009-2016)**

O quarto período corresponde a duas gestões municipais: do prefeito Aidan Ravin (2009-2012), do PTB, e do prefeito Carlos Grana (2013-2016), do PT. As alternâncias de governo desse período não acarretaram a paralisação das ações para urbanização de favelas, mas alteraram sua prioridade na agenda de governo. Coincide com o momento da ampliação da capacidade de investimento, propiciada pelo aporte de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Nesses anos, o programa SAMI foi interrompido e não voltou a ser implementado. Houve uma redução das modalidades de intervenção, todavia, foram mantidos o programa Urbanização Integral e a execução de obras pontuais (Urbanização Comunitária).

Praticamente todas as intervenções em favelas no município passaram a ser financiadas com recursos do PAC. Nesse período, foram captados 100 milhões de reais no âmbito do programa para atendimento de quase 5 mil famílias, moradoras de 15 favelas<sup>6</sup>, e para dar andamento às obras contratadas no período anterior.

A maioria das favelas que recebeu intervenções com recursos do PAC nesses anos já contava com planejamento e projeto iniciados ou realizados nos períodos anteriores. Os vultosos recursos oriundos do PAC contribuíram para manter as urbanizações de favelas na agenda municipal, entretanto, o momento de maior disponibilização de recursos financeiros coincide com o de enfraquecimento das condições institucionais e de maior complexidade operacional.

A alternância política e a oscilação da prioridade desse tema na agenda governamental local foram acompanhadas da gradual perda de quadro técnico derivada de aposentadorias, conflitos políticos e migração para outros governos municipais ou federal. Os mecanismos de articulação intragovernamental foram desmobilizados, tornando-se fragmentados e pontuais, e houve o

---

6. O município de Santo André, no terceiro e quarto períodos, conseguiu captar R\$ 382 milhões do PAC para urbanização de assentamentos precários, cerca de 23% do montante captado pela Região do Grande ABC (CIGABC, 2016).

enfraquecimento dos espaços institucionais e informais de participação social criados no final do período anterior.

A diminuição da equipe técnica com experiência em favelas ocorreu justamente quando se ampliaram as demandas burocráticas relacionadas com as exigências dos órgãos financiadores e com o papel desempenhado pelos órgãos de controle e fiscalização.

As intervenções, que no primeiro período eram quase sempre orientadas por estudos ou anteprojetos, passaram a demandar a elaboração de projetos complexos e inúmeras outras tarefas para gestão de contratos, projetos e obras. As exigências burocráticas dos agentes financiadores tornaram-se cada vez mais frequentes, postura que se justificava pela necessidade de corresponder às solicitações de Órgãos de Controle<sup>7</sup>. Estes, por sua vez, e a despeito de contribuir para o desenvolvimento institucional a partir da CF de 1988, passaram a concentrar extensas e morosas análises documentais e procedimentais, não raro, inviabilizando a continuidade de projetos e intervenções.

Entrevistados relatam que a disponibilização dos recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi de extrema importância para viabilizar a produção de novas moradias para reassentar famílias removidas devido à abertura de frentes de obras de urbanização. Mas, a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff e com a retração dos investimentos federais, tornou-se mais difícil captar recursos do PMCMV – Faixa 1.

Até 2016, foram viabilizadas aproximadamente 5 mil unidades pelo PMCMV em Santo André, sendo cerca de metade enquadradas na modalidade Faixa 1 (CIGABC, 2016) e destinadas ao atendimento das favelas. Esse montante, no entanto, foi insuficiente para realizar todos os atendimentos necessários.

Nesse período houve uma ativação escassa e um certo esvaziamento das condicionantes institucionais necessárias para uma implementação adequada das ações de urbanização de favelas (LIMA-SILVA, 2019). Entretanto, mesmo nesse contexto, o município conseguiu promover intervenções de urbanização com

---

7. Órgãos da burocracia de controle institucional, como Tribunais de Contas e Ministério Público. Conforme Arantes et al. (2016, p. 126): “A discricionariedade das ações do MP e de certas decisões judiciais em questões de políticas públicas tem despertado a crítica dos burocratas e dirigentes públicos, que chamam a atenção para o trade-off existente entre ideais de justiça distributiva e critérios de eficiência e efetividade de gastos públicos e de políticas governamentais mais amplas”. A respeito da atuação dos Tribunais de Contas, ver Loureiro et al. (2009).

recursos do PAC, desenvolver ações de provisão habitacional com o PMCMV e dar continuidade a ações de regularização fundiária. É possível que, mesmo diante da redução do patamar dessas condicionantes, o legado tenha continuado impactando positivamente na condução das políticas habitacionais.

No final desse período, a maioria das favelas existentes no município havia recebido algum tipo de intervenção. O estudo *Diagnóstico Habitacional da Região do Grande ABC*, produzido por meio de uma parceria estabelecida entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, produziu o mapeamento e a caracterização das favelas localizadas na Região do Grande ABC e identificou que, em 2016, existiam em Santo André 161 favelas que abrigavam cerca de 40 mil domicílios, sendo que, destas, 43% estavam completamente urbanizadas e 32% estavam parcialmente urbanizadas.

## **A CONTRIBUIÇÃO DE SANTO ANDRÉ**

A história de urbanização de favelas de Santo André permite produzir diversas reflexões sobre a prática de intervir em favelas. Neste trabalho, optou-se por iluminar as principais contribuições de Santo André para esse campo, que se relacionam principalmente com as práticas adotadas no primeiro e no terceiro períodos. Isso não significa que a trajetória não tenha sido marcada, também, por contradições, impasses e limitações de diversas ordens, mas que a autonomia e o pioneirismo de Santo André resultaram em experiências criativas e inovadoras com habitação social que, posteriormente, constituíram-se como referência para a política habitacional promovida por outros governos subnacionais e pelo governo federal (BUONFIGLIO, 2018; DENALDI, 2003), como será exposto a seguir.

### **Articulação: intervenção, regulação e planejamento da ação na escala da cidade**

Um aspecto que marca a trajetória de Santo André até o terceiro período é a busca por articular as intervenções em favelas, com planejamento da ação na escala da cidade e com marcos regulatórios voltados à ampliação do acesso à moradia.

Até 1989, quando se estrutura a política de urbanização de favelas, não havia um mapeamento e diagnóstico municipal das favelas existentes em Santo André (SANTO ANDRÉ, 1992a). Nesse ano, a equipe de Celso Daniel, em parceria com o MDDF, realizou um primeiro levantamento, com informações, tais como: número de famílias, infraestrutura (água, luz e esgoto), principais problemas do núcleo. Em 1991, com apoio da Diagonal Consultores Associados Ltda., esse diagnóstico foi aprimorado e elaborou-se um planejamento de intervenção para o conjunto de favelas, com identificação e caracterização dos assentamentos, definição de critérios de classificação e priorização de atendimento e definição de tipologias de intervenção. Foram definidas quatro tipologias de intervenção: urbanização integral, urbanização gradual, intervenção pontual e reassentamento (SANTO ANDRÉ, 1992b).

Nesse primeiro período, o município de Santo André, mesmo antes da edição da Lei Federal n. 11.977 de 2009 e do Estatuto da Cidade, estabeleceu marcos regulatórios com o objetivo de promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários localizados em áreas públicas e privadas<sup>8</sup>. A Lei n. 6.864, de 1991, instituiu as AEIS 1 e 2, para promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, e as AEIS 3, para facilitar a produção de Habitação de Interesse Social em áreas públicas e privadas vazias<sup>9</sup>. Destaca-se que Santo André foi um dos primeiros municípios a instituir áreas vazias como AEIS.

Em 1990, a aprovação da Lei Orgânica do Município de Santo André inaugura importantes disposições relativas ao planejamento urbano (capítulo III, artigos 143 a 161) e à habitação (capítulo IV, artigos 162 a 168). No que se refere ao planejamento urbano, reforçou instrumentos já previstos na Constituição Federal de 1988, como o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo. Especificamente no tocante à política habitacional, estabeleceu diretrizes para a atuação do Poder Público, dentre

8. A Lei Municipal n. 6.864, de 1991, é alterada pela Lei Municipal n. 8.300, de 19 de dezembro de 2001, editada após a aprovação do Estatuto da Cidade. A alteração da legislação veio responder a novas situações concretas, tais como a necessidade de verticalizar as construções, de permitir e regulamentar outros usos que não só o habitacional e de agilizar os procedimentos de regularização (DENALDI, 2003, p. 189).

9. As entrevistas realizadas apontam que a experiência de Recife foi importante referência para a construção de condicionantes normativas em Santo André. Recife criou as ZEIS no âmbito da Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei n. 14.511, de 17 de janeiro de 1983, e, em 1987, instituiu o Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social (PREZEIS).

elas, a necessidade de formulação de programas específicos de reurbanização de favelas. Além disso, no primeiro mandato de Celso Daniel (1989-1992), foi elaborado um Plano Diretor, uma vez que o município contava apenas com um Plano Urbanístico, de 1959 – entretanto, a Câmara Municipal não aprovou o projeto.

No terceiro período, deu-se continuidade às iniciativas de produção de diagnóstico e planejamento das ações de intervenções em favela. Em 2004, o município inicia a produção do Plano Municipal de Habitação de Santo André. O diagnóstico do plano apresentava o mapeamento e a caracterização das favelas, a estimativa do déficit habitacional municipal e as necessidades habitacionais. Também apresentava uma avaliação da política em curso, propostas para seu aprimoramento, cenários para previsão de recursos, critérios de priorização de atendimento, indicadores de avaliação e monitoramento da política habitacional (SANTO ANDRÉ, 2006)<sup>10</sup>. O referido plano foi iniciado antes mesmo desse tipo de iniciativa ter se tornado obrigatório com a edição da Lei Federal n. 11.124, de 2005<sup>11</sup>.

Destaca-se que essa não era uma prática comum dos governos que implementavam políticas de urbanização de favelas. Muitos municípios que desenvolvem, ou desenvolveram, intervenções em assentamentos precários não canalizaram esforços para planejar a ação nessa área na escala da cidade. Os conceitos e abordagens para classificar os assentamentos e definir diferentes modalidades de intervenção elaborados por Santo André foram observados, revisados e divulgados pelo governo federal por meio de várias publicações (BRASIL, 2009; DENALDI, 2009b; DENALDI, 2009c).

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, um novo plano diretor foi elaborado e aprovado por meio de amplo processo participativo. O Plano Diretor do Município de Santo André (Lei n. 8.696 de 17 de dezembro de 2004) foi produzido por meio de amplo processo participativo e buscou integrar a política habitacional e urbana. O plano trouxe vários instrumentos previstos no EC, como as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), o PEUC – Parcelamento,

---

10. Esse plano foi apresentado e debatido no Seminário Internacional “Políticas habitacionais: limites e possibilidades da ação municipal”, promovido pela PMSA em 2006.

11. “Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda” (BRASIL, 2005).



Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Affonso e Denaldi (2012) apontam que foram demarcados 1.861.401,18 metros quadrados de áreas vazias como ZEIS, a maioria localizada nos anéis centrais e intermediários da cidade, ou seja, tratava-se de áreas adequadas e servidas por equipamentos e serviços públicos. Destas, 714.773,78 metros quadrados estavam na área do Eixo Tamandatehy, portanto, 37% das ZEIS localizavam-se em áreas valorizadas e centrais.

O município estabeleceu uma estratégia para aplicação do PEUC em três etapas e iniciou a notificação dos proprietários logo após a aprovação do Plano Diretor. Bruno Filho e Denaldi (2012) registram que, até o final de 2007, foram notificados 45 lotes, que correspondiam a cerca de 1,7 milhão de metros quadrados, sendo que 12 deles, que totalizavam a cerca de 650 mil metros quadrados de terra, localizavam-se em áreas demarcadas como ZEIS de vazios urbanos. Estudo realizado por Affonso (2011) mostrou que, no curto espaço de tempo de quatro anos, cerca de 40% das ZEIS de vazios urbanos foram viabilizados com empreendimentos voltados para a população de favelas ou de menor renda, com recursos municipais, estaduais (CDHU) e federais oriundos das fontes: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Habitar Brasil/BID (HBB) e Programa de Subsídio Habitacional (PSH).

Um importante elemento dessa experiência reside no fato de a política de habitação e urbanização de favelas ter sido articulada com a política urbana. Klink e Denaldi (2015) alertam que não é inerente que a função social da propriedade seja cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Reconhece-se que a mera aplicação dos instrumentos do EC é insuficiente para reverter o quadro da desigualdade no acesso à terra e à moradia, mas a ausência de sua aplicação dificulta a implementação de uma política habitacional voltada para o atendimento da população mais pobre.

Em Santo André, a aplicação desses instrumentos favoreceu a disponibilidade de áreas adequadas para produção de habitação social e viabilização das intervenções em favelas. A totalidade das unidades habitacionais de interesse social (HIS) construídas no terceiro período por meio de diferentes programas e agentes está localizada em ZEIS (AFFONSO; DENALDI; 2012) e 86%

das unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV-Faixa 1, até o final de 2016, localizam-se em ZEIS, sendo que a maioria dessas unidades foi destinada a moradores removidos de favelas em processo de urbanização (CIGABC, 2016).

## **Inovação, integração de políticas sociais e ação matricial**

Muitas inovações relacionadas com o desenho dos programas e com as estratégias e metodologias de desenvolvimento foram percebidas. Optou-se por destacar nesse trabalho o esforço para desenvolver ações matriciais e integrar políticas sociais.

Na área habitacional, desde o primeiro período, buscou-se trabalhar com estruturas matriciais. O programa Pré-URB foi implementado tendo como referência uma estrutura matricial. O fórum técnico do Pré-URB reunia semanalmente representantes das secretarias de obras, transporte e mobilidade, manutenção de vias, saneamento (SEMASA), educação e saúde para priorizar, planejar e avaliar as intervenções. O trecho da entrevista a seguir traz informações adicionais sobre esse fórum:

(...) a gente pensou numa estrutura matricial, onde essa pequena coordenação se relacionasse com diversas secretarias da prefeitura. A gente teria que trabalhar com as secretarias e os contratos que já existiam em cada uma delas. (...) Foi criada uma dinâmica de reunião semanal. Cada secretaria mais envolvida diretamente indicava um representante, para ser a nossa referência. Tinha representantes da secretaria de obras, do pessoal da mobilidade, da manutenção de vias, do saneamento. E havia representantes da secretaria de educação, secretaria de saúde. (...) a partir dessas reuniões semanais é que se planejava e se articulava as ações (ENTREVISTADA 1, 2019)

Entrevistados apontam que a intersetorialidade foi exitosa pela combinação desses arranjos intersetoriais com o perfil de liderança de Celso Daniel, que valorizava tal princípio como norteador das ações de governo.

A mais importante iniciativa nesse campo foi a implementação do programa Santo André Mais Igual (SAMI). O programa destinou-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com

diversos programas setoriais articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Foram articulados os seguintes programas: Urbanização de Favelas e Produção Habitacional; Microcrédito (Banco do Povo); Incubação de Cooperativas; Capacitação de Empreendedores Populares (Empreendedor Popular); Formação Profissional; MOVA – Alfabetização para Adolescentes e Adultos; Renda Mínima, acoplado ao atendimento escolar; Saúde da Família – provisão descentralizada de serviços de saúde, empregando agentes de saúde que operam nos bairros; e, Criança Cidadã – programa destinado ao atendimento de crianças (SANTO ANDRÉ, 2002).

O processo de implantação do programa exigiu um esforço de reorganização interna para garantir a integração dos programas sociais. Foi constituída uma coordenação técnica formada pelos diretores dos departamentos e pelos coordenadores diretamente responsáveis pela execução dos programas envolvidos. Também foi criada uma equipe local para cada favela, formada pelos técnicos de área e agentes locais de saúde, educação, habitação, renda mínima, banco do povo, incubadora (DENALDI, 2004).

Os técnicos municipais de diversos programas, assim como os parceiros que atuavam diretamente na operacionalização das ações, reuniam-se periodicamente para planejar e avaliar as ações conjuntas.

A dinâmica das reuniões periódicas no âmbito das Equipes Técnicas e Locais se mostrou eficiente na organização do trabalho integrado, levando cada órgão, equipe ou organização não-governamental a planejar, intervir e avaliar coletivamente sobre a mesma realidade, propiciando uma busca coletiva de soluções para as dificuldades encontradas (SANTO ANDRÉ, 2003, p.37).

O governo municipal estabeleceu parcerias com 19 instituições nacionais e estrangeiras para implementação do programa, destacando-se: a Comissão Europeia, com o Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas, e o Programa de Gestão Urbana da ONU. Essas parcerias contribuíram para que o SAMI ganhasse visibilidade nacional e internacional, sendo reconhecido e premiado por vários organismos nacionais e internacionais. Em 2000, ganhou o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, concedido pelas fundações Getúlio Vargas e Ford; em 2001, foi eleito uma das 16 melhores práticas do mundo, escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas

sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5, e recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas; e, em 2002, recebeu o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o Habitat (DENALDI, 2012).

## Participação social

Olhando em perspectiva histórica, a participação das lideranças e moradores de favelas na condução da política e dos projetos de urbanização de favelas se altera ao longo da trajetória de urbanização de favelas de Santo André. Tem maior importância e prioridade nos primeiros períodos, mas, com o passar do tempo, observa-se certo esvaziamento dos espaços participativos, enfraquecimento da atuação dos moradores de favelas nesses espaços e menor prioridade de governo. Isso se relaciona com um conjunto de fatores que não serão tratados neste capítulo, tais como: mudanças na conjuntura nacional e local, atendimento de demandas e alterações de prioridade de governo.

Neste estudo, iluminam-se algumas estratégias adotadas nos primeiros períodos que foram inovadoras ou ampliaram a participação dos moradores de favelas nos processos de urbanização, tanto na escala da cidade como das próprias favelas.

No primeiro período, a participação social foi muito valorizada pelo grupo político que assumiu a administração municipal. Alinhado com o modo petista de governar, a gestão de Celso Daniel instituiu diversos espaços e canais de participação, como conselhos, comissões e fóruns, sendo que as formas e atribuições variavam: podiam ser formais ou informais, episódicas ou permanentes, ter caráter consultivo ou deliberativo (em seu próprio âmbito). Havia, portanto, uma clara abertura à institucionalização de procedimentos participativos, os quais Fonseca (2019, p. 51) denominou de “uma postura ativa dos atores governamentais”.

Como mencionado anteriormente, no primeiro período (1989-1992), na escala da cidade foi instituído o Orçamento Participativo (OP), o Fórum do URB e do Pré-URB. No terceiro período (1997-2008), o atendimento no programa de urbanização integrada foi vinculado às decisões tomadas no âmbito do Orçamento Participativo (OP) e pelo Conselho Municipal de Orçamento (CMO) (DENALDI, 2003).

Os moradores de favela ocuparam o espaço do OP para reivindicar recursos para promover urbanizações ou melhorias nas favelas. O MDFF desempenhou importante papel de mobilização de moradores e lideranças para participação das plenárias do OP.

Você tinha o surgimento do Orçamento Participativo em Santo André, que tinha uma configuração... que era pensar prioridades para região, mas também pensar prioridades temáticas. (...) O MDFF era a entidade que tinha esse laço, tinha diálogo, com a maior parte das comunidades na cidade, então ele foi um agente de mobilização para participar. Estrategicamente, a gente mobilizava o pessoal para ir nas regiões, para brigar pela urbanização. Mas também a gente mobilizava todas as comunidades para ir nas temáticas de habitação e discutir algo mais amplo para a cidade. Tinha coisas que a própria região não contemplava e você tinha que contemplar isso na temática de habitação (ENTREVISTADO 2, 2021).

Ao longo da trajetória, os espaços institucionais de participação foram ampliados. Em 2000 foi instituído o Conselho Municipal de Habitação, em 2005 foi instituído o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e, a partir de 2001, foram realizadas as Conferências Municipais de Habitação, cujo objetivo era definir metas e diretrizes para a política habitacional municipal<sup>12</sup>. Essas conferências tiveram grande importância na elaboração de propostas para o Plano Diretor do Município (Lei n. 8.696/04) (SANTO ANDRÉ, 2006).

Na escala das favelas, formaram-se comissões de moradores das favelas, realizavam-se assembleias e reuniões para discutir as propostas de intervenção e estratégias para realizá-las. No primeiro período, o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDFF) participava ativamente desses espaços.

A relação de confiança entre os profissionais do setor de habitação e os moradores era construída também em encontros cotidianos. A execução do trabalho, muitas vezes, contava com um escritório de campo localizado dentro ou no entorno do perímetro das favelas. No desenvolvimento das urbanizações, a equipe municipal estabelecia um tipo de pacto com os moradores, no qual o projeto era intensamente discutido com as lideranças comunitárias, que

12. As Conferências Municipais de Habitação ocorreram anualmente até 2003. Depois, passaram a ocorrer com periodicidade bianual.

passavam a acompanhar o processo de urbanização como um todo, incluindo os primeiros levantamentos, a elaboração e a definição do projeto e as assembleias. O processo de trabalho com os moradores era marcado pelo contato próximo e cotidiano e pela busca de soluções coletivas para os problemas encontrados, como demonstra o trecho a seguir:

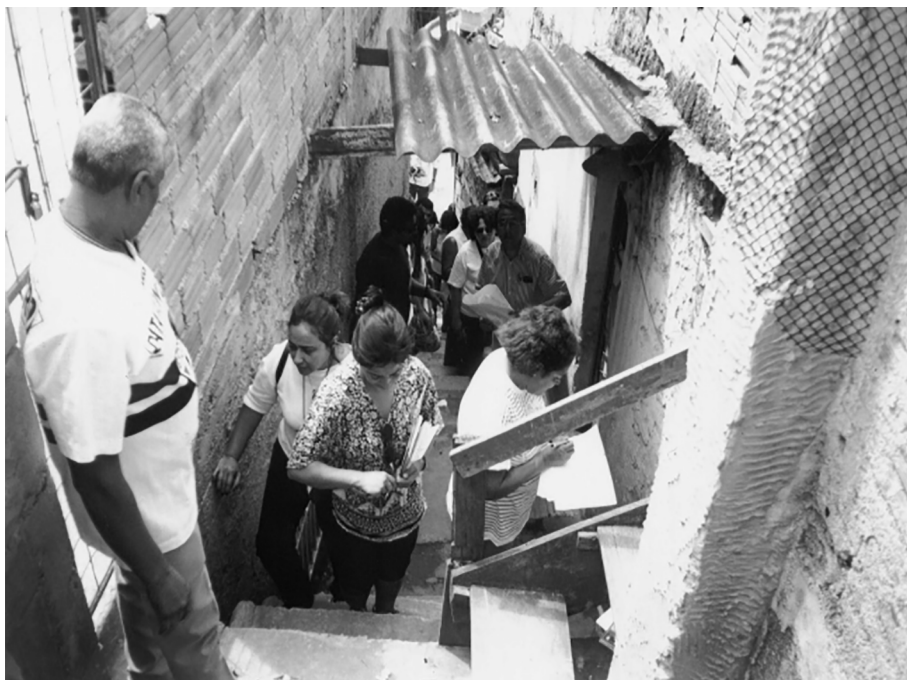
Primeiro tivemos um trabalho com a própria instituição, com os índices, depois foi com a comissão de moradores, que foi feito um seminário. Depois, teve uma apresentação por quadra, íamos todo dia nas quadras, com os moradores de cada quadra discutimos o parcelamento. Depois que passava na quadra abríamos o plantão para resolver os casos complicados (ENTREVISTADA 3, 2018).

No terceiro período, foram experimentadas outras iniciativas, como o Diagnóstico Rápido Urbano e Participativo (DRUP) e o Observatório de Qualidade dos Serviços. O DRUP foi introduzido por meio de uma parceria com a Agência de Cooperação do Governo Alemão (GTZ) e passou a ser utilizado pela equipe municipal em todas as favelas que eram atendidas pelo programa de urbanização integral. O diagnóstico consistia na aplicação de um conjunto de instrumentos e técnicas que viabilizavam captar a percepção da população e conhecer o território<sup>13</sup> (**Figuras 1 e 2**). Integravam a equipe municipal para a realização do DRUP profissionais de formações variadas (assistente social, sociólogo, arquiteto, engenheiro, agente de habitação, agente de participação cidadã), lotados em diversos órgãos da administração municipal.

O DRUP permitiu ampliar a participação da população na produção de diagnósticos e configurou-se como um processo de interação entre a população e os técnicos planejadores, com o objetivo de aprofundar conhecimentos sobre a área e “conhecer a realidade a partir da visão daqueles que lá vivem” (SANTO ANDRÉ, 2001a). Para a entrevistada 4:

---

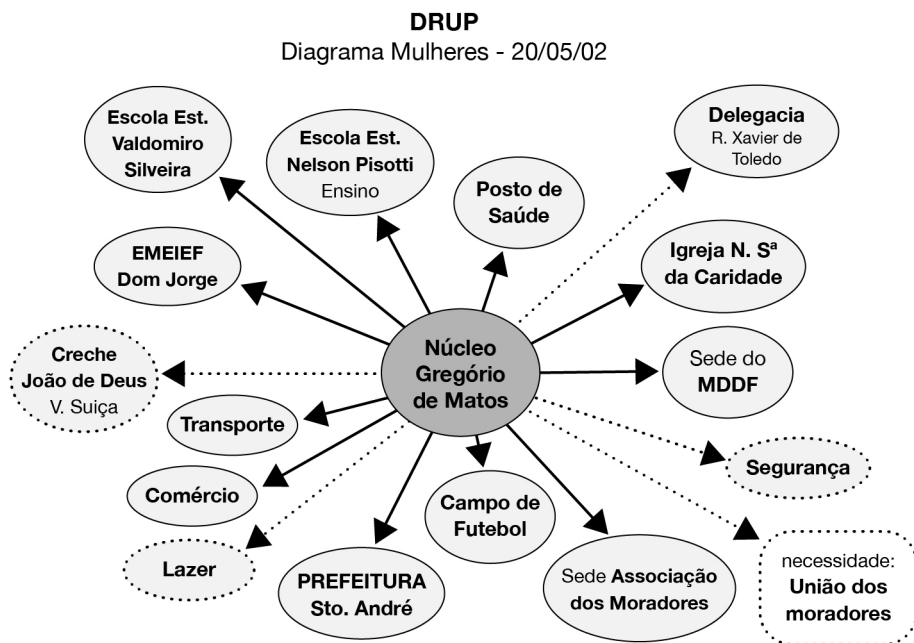
13. As principais técnicas utilizadas na aplicação do DRUP são: (i) observação do participante; (ii) entrevista semiestruturada; (iii) interpretação hermenêutica; (iv) moderação; (v) visualização. Em relação aos instrumentos, os principais são: (i) mapa falante; (ii) matriz histórica; (iii) mapas diários; (iv) elaboração de maquete; (v) matriz de hierarquização; (vi) mural e registro em fotos; entre outros (SANTO ANDRÉ, 2001a).



**Figura 1: Aplicação do DRUP – Mapa Falante – na Favela Espírito Santo.**

Fonte: PMSA (2004).

É nesse período que a gente adquiriu esse conhecimento, aplicou e foi modificando o Diagnóstico Rápido Urbano e Participativo. A gente foi adaptando às necessidades que a gente tinha de projeto e acho que ganhou uma qualidade muito maior na participação da população que é o fato de conseguir falar com todo mundo e não só com quem é liderança. Acho que os processos participativos falam com quem consegue falar. Muita gente não consegue falar. Então o DRUP tem essa beleza, de falar com criança, com mulheres, com pessoas tímidas, com pessoas que não têm facilidade de levantar a mão em grupo e levantar uma questão. O DRUP tem uma beleza de ser mais democrático do que [o que] se aplica no geral. [...] Primeiro fazia contato com as lideranças para dividir com elas a execução do DRUP. Não dá para fazer o DRUP sem as lideranças. Embora a gente fale com todo mundo, a entrada tem que ser com as lideranças. A gente chamava as pessoas de várias áreas da prefeitura, da Saúde, Habitação, Educação, o Semasa. Todas as áreas que teriam alguma interferência no urbanismo, para participar do DRUP (ENTREVISTADA 4, 2020).



**Figura 2 - DRUP - Diagrama Institucional: relação da comunidade com instituições.**

Fonte: elaboração própria sobre PMSA (2004).

O relatório do DRUP era fornecido para as empresas projetistas (empresas contratadas para elaboração do projeto de urbanização), que deveriam considerar seu conteúdo para definir o respectivo projeto de intervenção.

Também se buscou a participação no período pós-urbanização para garantir a qualidade dos serviços urbanos prestados. O Observatório de Qualidade dos Serviços, iniciado em 2001, tinha o objetivo de verificar a qualidade dos serviços públicos (abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo) em assentamentos urbanizados. Tratava-se de uma ação de monitoramento e avaliação das intervenções. O projeto era realizado com participação ativa da população e de forma a capacitar representantes do assentamento para monitorar a qualidade dos serviços e cobrar, quando necessário, a melhoria dos mesmos junto às concessionárias responsáveis pela sua execução. Os padrões de qualidade que deveriam ser alcançados eram, também, previamente definidos com a comunidade no Fórum de Avaliação. Os resultados eram enviados às concessionárias responsáveis pela prestação dos serviços (SANTO ANDRÉ, 2001b).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recuperação histórica da trajetória da política de urbanização de favelas no município de Santo André relaciona-se com condições locais, como o contexto político e os atores envolvidos, mas também com o contexto nacional, o ambiente regulatório geral e as relações federativas, sendo que essas condições alteraram-se ao longo desses 27 anos. Este trabalho objetivou apresentar uma síntese dessa trajetória, cuja recuperação não se considera concluída no âmbito da pesquisa realizada.

As informações levantadas até o presente momento confirmam a importância da escolha de Santo André como estudo de caso. O município pode ser considerado um “laboratório” de inovações políticas que merecem ser revisitadas. Optou-se por registrar e iluminar algumas dessas inovações ou contribuições, mas alertamos que não se pretendeu produzir uma avaliação dessas práticas, e sim apresentar uma visão de conjunto, ainda que incompleta. Algumas dessas iniciativas foram objeto de estudos específicos e outras demandam ainda registros e análises mais aprofundadas<sup>14</sup>.

Acredita-se que a experiência de Santo André, assim como várias outras experiências pioneiras, contribuiu para construção de um saber técnico e ofereceu inovações relevantes. Em especial, a integração da política urbana com a habitacional e a abordagem da “urbanização integrada” com participação social e articulação intersetorial permitiu que a ação governamental entendesse e apresentasse propostas de soluções para os problemas existentes nas favelas que incorporavam as suas múltiplas dimensões.

Além disso, é importante iluminar a relação observada entre o direcionamento político impresso pelas gestões municipais e as inovações promovidas pelo município de Santo André. Entre o fim da década de 1980 e a década de 2000, diferentes gestões municipais progressistas priorizaram o tema da urbanização de favelas. Isso contribuiu para que, ao longo desses anos, houvesse o desenvolvimento de uma equipe engajada e com capacidade técnica para planejar e executar essas intervenções e também para propor formas inovadoras de atuar nessas áreas. Até 1989, quando se inicia o primeiro período, o repertório

---

14. Laranjeira (2003) realizou uma avaliação do Programa Santo André Mais Igual, pelo IBAM; Mazzeo e Rangel (2005) realizaram avaliações quantitativas dos programas englobados no Programa Santo André Mais Igual; Cerritelli (2008) fez uma avaliação final do Programa APD.

de “saber fazer” urbanização de favelas ainda era muito limitado, pouco difundido, e esse não era um tema presente na formação dos profissionais de arquitetura e engenharia, uma vez que não integrava a grade curricular dos cursos de ensino superior. Para Denaldi (2003, p.100), os municípios que, de forma pioneira, desenvolveram essas iniciativas, construíram um saber técnico que foi fundamental para o aprimoramento da prática, gerando conhecimento para o desenho de programas federais.

Observa-se em Santo André, no primeiro período, a construção desse “saber fazer”. A partir de algumas referências, como as experiências de Diadema e de Recife, a equipe andreense adota uma abordagem, constrói uma metodologia de intervenção e estrutura diferentes modalidades de intervenções. Adotou-se a abordagem da “urbanização integrada”, que abrangia tanto a provisão de saneamento básico, execução de infraestrutura e equipamentos sociais, como a reorganização espacial, que buscava combinar o respeito à tipicidade de ocupação com a promoção de um reparcelamento com adoção de um lote mínimo (adequação de densidade) e ações para promover a melhoria das moradias (apoio à reforma e autoconstrução das moradias). Observando outras experiências municipais, destaca-se que até então não era comum adotar um lote mínimo (ou fração mínima de terra), nem desenvolver ações para promover a melhoria das habitações. Essa é uma peculiaridade do caso de Santo André.

O município aprimora essa política no terceiro período (1997-2008), quando foi lançado o SAMI; foram instituídos o Plano Diretor, a Lei n. 8.696, de 2004, e o Plano de Habitação de 2006; foram desenvolvidas diversas práticas, como o DRUP, além de terem sido ensaiadas importantes iniciativas, como o Observatório de Qualidade dos Serviços.

A experiência de Santo André foi difundida nacional e internacionalmente, e acredita-se que dela se extraiu conhecimento para elaboração ou aprimoramento de programas de urbanização de favelas.

Na primeira fase de implementação do Programa Habitar Brasil, a equipe do governo federal visitou vários municípios para conhecer as intervenções municipais, dentre eles, Santo André (ENTREVISTADA 5, 2018; ENTREVISTADO 6, 2021). No terceiro período, muitas equipes de governos municipais e internacionais visitaram o município para conhecer a experiência de urbanização de favelas e o programa SAMI. As visitas internacionais

começaram a ser feitas após a participação de Santo André na consulta urbana do Programa de Gestão Urbana (PGU) e a articulação do município com agências multilaterais, como Banco Mundial, ONU-Habitat e Aliança das Cidades. Além disso, as premiações do programa SAMI deram visibilidade nacional e internacional ao município e contribuíram para despertar o interesse de acadêmicos, técnicos e gestores de políticas habitacionais.

A circulação de ideias também pode ter se dado em decorrência da circulação de pessoas. Muitos dirigentes de Santo André ocuparam cargos ou participaram como consultores ou colaboradores de administrações municipais e do próprio governo federal durante as gestões petistas.

Entretanto, a trajetória da política de urbanização de favelas em Santo André reflete os dilemas inerentes aos ciclos de inovação em políticas: há muita criatividade, experimentação e engajamento nos momentos iniciais (primeiro período e primeiros anos do terceiro período), e, na sequência, o ímpeto inovador vai se arrefecendo. Nos períodos iniciais, era o momento de “desenhar” a política, o que permitiu inovação; já nos momentos posteriores, ocorre a institucionalização de algumas práticas.

No caso de Santo André, os momentos posteriores também foram afetados por mudanças no contexto local, como: alternâncias de governo, variação de prioridade e de capacidade de governo, perda de quadro técnico, desmobilização dos mecanismos de articulação intragovernamental, enfraquecimento dos processos participativos. Também foram condicionados às mudanças no ambiente regulatório – papel exercido pelos órgãos de controle e fiscalização, além das regras para captação e execução de financiamentos –, acarretando o aumento da burocracia e o “engessamento” de certas ações.

No quarto e último período (2009-2016), momento que coincide com o aumento da disponibilidade de recursos viabilizados pelo PAC, houve uma ativação escassa e um certo esvaziamento das condicionantes institucionais e normativas necessárias para dar continuidade às ações de urbanização de favelas. Entretanto, a urbanização de favelas se mantém na agenda municipal.

O governo de Santo André partiu de um elevado patamar de condicionantes institucionais e normativas e, mesmo diante de limitações e esvaziamentos posteriores, contava com uma equipe dotada de capacidade técnica para captar recursos volumosos do PAC e promover ações de provisão habitacional no âmbito do PMCMV.

Acredita-se que a trajetória da política local e a disponibilização dos recursos do PAC foram de fundamental importância para manter a urbanização de favelas na agenda municipal, mesmo em um contexto local de oscilação de prioridade e de perda gradual das capacidades técnica e político-relacional para desenvolver as ações.

Por fim, cabe ressaltar que a recuperação dessa trajetória não busca a mera replicação dessa experiência, que foi desenvolvida em período histórico e conjuntura diferente da atual. Vale lembrar que ao longo do tempo as favelas mudaram e se adensaram e, portanto, novos e mais complexos desafios precisam ser enfrentados para promover sua urbanização e integração. A recuperação desses territórios envolve cada vez mais a captação e a gestão de recursos externos, além da articulação de programas e intervenções de diferentes naturezas, o que impõe limitações e requer novas iniciativas e diferentes habilidades da equipe técnica.

Ao revisitar essa experiência, buscou-se os conhecimentos para a reflexão e o aprimoramento de políticas públicas no enfrentamento do “problema favela”, no contexto atual e futuro.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, A. **Os penetras na festa dos contentes**: o papel dos movimentos sociais nas alterações do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André. Trabalho curricular apresentado no Curso de Mestrado em Gestão do Território da UFABC. Santo André: UFABC, 2011.

ANTUNES, R. **A rebeldia do trabalho**. O confronto operário no ABC Paulista: as greves de 1978/80. São Paulo: Editora da UNICAMP, 1992.

ARANTES, R. B. et al. Como a administração pública é fiscalizada no Brasil. In: FLEURY, M. T. L. et al. (org.). **Capital humano, gestão pública e competitividade**. São Paulo: Editora FGV, 2016.

BELCHIOR, M. **A aplicação do planejamento estratégico situacional em governos locais**: possibilidades e limites – os casos de Santo André e São José dos Campos. 1999. 102 f. Dissertação (Mestrado em Política Urbana). Curso de Pós-Graduação da EAESP/FG. São Paulo, 1999. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5172>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 19 mai. 2021.

BUONFIGLIO, L. V. Análise da política urbana habitacional brasileira da última década. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 61-90, mai./ago. 2018.

CARDOSO, A. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 1. sem. 2007.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (CIGABC). **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC** (Relatório Final). São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2016. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relatório-Final.pdf>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

DANIEL, C. A gestão local no limiar do novo milênio. In: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Org.). **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

DENALDI, R. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção. In: BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b, p.107-131.

\_\_\_\_\_. Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários. In: DENALDI, R. (org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009c.

\_\_\_\_\_. **Políticas de urbanização de favelas:** evolução e impasses, 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, FAUUSP, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. **Ambiente Construído**, v. 4, n. 4, p. 7-20, 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/view/3569/1969>. Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Urbanização de favelas no âmbito do Programa Santo André Mais Igual. In: DENALDI, R. (org.) **O Desafio de Planejar a Cidade**. Política Urbana e Habitacional de Santo André SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R.; AFFONSO, A. S. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. In: DENALDI, R. (org.) **O Desafio de Planejar a Cidade**. Política Urbana e Habitacional de Santo André SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R.; BRUNO FILHO, F. G. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. In: DENALDI, R. (org.) **O Desafio de Planejar a Cidade**. Política Urbana e Habitacional de Santo André SP, 1997-2008. São Paulo: Annablume. 2012

DENALDI, R.; LIMA-SILVA, F.; ALMEIDA, G. J. A.; SILVEIRA, K.; PETRAROLLI, J.; QUARENTA, J.; PINTO, M. G.; ABREU, M. O.M. **Direito à Cidade e Habitação**. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André. Relatório de pesquisa. Santo André, 2021.

ENTREVISTADA 1. **Entrevista I**. Santo André, 2019. Entrevistador: Rosana Denaldi e Matheus Graciosi Pinto.

ENTREVISTADO 2. **Entrevista II**. Santo André, 2021. Entrevistador: Rosana Denaldi, Kleber Silveira e Darine Santos.

ENTREVISTADA 3. **Entrevista III**. Santo André, 2018. Entrevistadores: Rosana Denaldi e Matheus Graciosi Pinto.

ENTREVISTADA 4. **Entrevista IV**. Santo André, 2020. Entrevistador: Rosana Denaldi e Matheus Graciosi Pinto.

ENTREVISTADA 5. **Entrevista V**. Santo André, 2018. Entrevistador: Rosana Denaldi e Matheus Graciosi Pinto.

ENTREVISTADO 6. **Entrevista VI**. Santo André, 2021. Entrevistador: Rosana Denaldi e Matheus Graciosi Pinto.

FONSECA, I. F. da. **Participação como método de governo.** Experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália. Brasília: IPEA, 2019.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, 2016. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095215592441>. Acesso em: 19 mai. 2021.

LOUREIRO, M.R; TEIXEIRA M.A.C.; MORAES T.C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista Administração Pública**, RAP, Rio de Janeiro, n. 43(4). p. 39-72, jul./ago. 2009.

MAGALHÃES, I. et al. **Governo e cidadania:** balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MOREIRA, O. L.; SANTIAGO, I. M. L. F. Movimentos sociais, participação e incidência nas políticas públicas locais. **Revista Debates Insubmissos**, v. 1, n. 1, p. 68-82, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/debatesinsubmissos/article/view/236374>. Acesso em: 19 mai. 2021.

RECIFE. Lei n. 14.511, de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 19 mai. 2021.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo: 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANDOVAL, S. **Os trabalhadores param – greves e mudança social no Brasil – 1945-1990.** São Paulo: Ática, 1994.

SANTO ANDRÉ. **Santo André e direito à cidade:** caderno da habitação. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992a.

\_\_\_\_\_. **Texto básico sobre estrutura e atuação da SEHAB-PMSA.** Santo André: Prefeitura de Santo André, 1992b.

\_\_\_\_\_. **Balanco de gestão 1997-2000.** Santo André: Departamento de Habitação. 2000.

\_\_\_\_\_. **DRUP no núcleo Jardim Cristiane:** sistematização da experiência piloto realizada entre maio e agosto 2001. Santo André: Departamento de Habitação, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Cumulativa** – Indicadores de qualidade dos serviços de manutenção – encaminhamentos às concessionárias e secretarias CERFE / DEHAB-SISH. Santo André: Departamento de Habitação (DEHAB), 2001b. Relatório.

\_\_\_\_\_. **Santo André Mais Igual** – Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André: PSA, 2003.

\_\_\_\_\_. **Balanco de gestão 2001-2004**. Santo André: Departamento de Habitação, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação**. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.864**, de 20 de dezembro de 1991. Institui as áreas de especial interesse social - AEIS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI\\_ORDINARIA6864\\_7668.pdf](http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA6864_7668.pdf). Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.300**, de 19 de dezembro de 2001. Institui as áreas de especial interesse social e dá outras providências. Disponível em: <https://cm-santo-andre.jusbrasil.com.br/legislacao/699142/lei-8300-01>. Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.696**, de 17 de dezembro de 2004. Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André. Disponível em: [http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI\\_ORDINARIA8696\\_3261.pdf](http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA8696_3261.pdf). Acesso em: 19 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município**, de 02 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.cmsandre.sp.gov.br/lom.html>. Acesso em: 19 mai. 2021.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.



# OS PROJETOS DE CIDADE E A CIDADE DAS FAVELAS

revisitando a experiência de Curitiba  
a partir da trajetória da política  
de intervenção em favelas

Madianita Nunes da Silva  
Marcelle Borges Lemes da Silva  
Kelly Maria Christine Mengarda Vasco  
Débora Luiza Schumacher Furlan  
Ana Gabriela Texeira  
Alice Dandara de Assis Correia

## INTRODUÇÃO

O propósito deste capítulo é desenvolver uma reflexão crítica a respeito do lugar das favelas na formulação e na execução das políticas urbana e habitacional do Município de Curitiba. Para tanto, são contrapostas duas visões de cidade, (i) a Curitiba das desigualdades territoriais, para iluminar o lugar das favelas na cidade real; (ii) e, a Curitiba dos discursos formulados e das práticas implementadas pelo poder público local, com o objetivo de explicitar o lugar das favelas nas ideias sobre essa cidade.

**Madianita Nunes da Silva** é arquiteta e urbanista, doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná, professora associada do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, Núcleo Curitiba. **Marcelle Borges Lemes da Silva** é arquiteta e urbanista, mestra em Planejamento Urbano, gestora pública da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul. **Kelly Maria Christine Mengarda Vasco** é assistente social, mestra em Planejamento Urbano e gestora pública da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul. **Débora Luiza Schumacher Furlan** é arquiteta e urbanista, mestra em Planejamento Urbano, gestora pública da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul e professora do curso de arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). **Ana Gabriela Texeira** é arquiteta e urbanista, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR. **Alice Dandara de Assis Correia** é advogada, bacharel em Direito, especialista em Direito Penal e Criminologia e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR.

A análise toma como referência a pesquisa que estudou a trajetória da política de intervenção em favelas entre 1964 e 2016<sup>1</sup>, com base na qual constatou-se que Curitiba não desenvolveu uma política efetiva voltada à urbanização desses assentamentos. Não ter desenvolvido uma política com tal propósito não significa que as favelas não tenham sido tratadas pelas políticas urbana e habitacional. Pelo contrário, verificou-se que foram desenvolvidas capacidades para executar um modelo de política, alinhado aos objetivos da política urbana, que marca a trajetória de atuação em favelas pelo poder público municipal. Outro aspecto é a resiliência desse modelo nas décadas recentes, quando a urbanização de favelas passa a constituir importante diretriz da política de desenvolvimento urbano no país, assegurada por leis, instrumentos, programas e recursos.

O capítulo está estruturado em três partes. Na primeira, são comparados, em uma perspectiva crítica, o processo de favelização às ideias de cidade que conduziram a política urbana do município entre 1964 e 2016. Em seguida, desenvolve-se uma reflexão acerca do lugar ocupado pelas favelas nesses projetos de cidade, à luz da política municipal de atuação nesses assentamentos. Por fim, com base no caso estudado, conclui-se com uma reflexão acerca do papel dos municípios na concepção e execução das políticas urbana e habitacional no Brasil, com o intuito de contribuir para a construção de políticas inclusivas e redistributivas.

## OS PROJETOS DE CIDADE, A CIDADE DAS FAVELAS

Entre 1964 e 2016, duas importantes dinâmicas realizaram-se em Curitiba de modo concomitante e complementar: a crescente favelização e o projeto hegemônico de cidade que tem conduzido sua política urbana. Defende-se que a realização dessas dinâmicas explicita a disputa por diferentes projetos de cidade, conforme se apresenta. Parte-se da compreensão de que a favelização é um fenômeno socioespacial que integra a produção da cidade (NUNES DA SILVA, 2012) e, portanto, tem relação com a política urbana executada nas gestões que administraram o município no intervalo de tempo analisado.

---

1. Relatório de pesquisa **Direito à Cidade e Habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Entre as décadas de 1960 e 1980, a produção do espaço urbano na Região Metropolitana de Curitiba foi marcada pela intensificação da urbanização (ULTRAMARI; MOURA, 1994), o início da metropolização (FIRKOWSKI, 2001) e o crescimento de assentamentos e domicílios em favelas (NUNES DA SILVA, 2012), especialmente em Curitiba, polo da metrópole em formação. Em 1971, 11.059 habitantes viviam em 2.207 domicílios em favelas no município de Curitiba; em 1983, esses números saltaram para 41.698 habitantes e 8.299 domicílios (IPPUC, 1985, p. 73).

Acompanhando tais dinâmicas, entre 1965 e 1982 foram executadas importantes intervenções urbanísticas, vinculadas ao projeto de modernização urbana de Curitiba (SÁNCHEZ, 1997). A partir de 1965, a estruturação espacial da cidade passa a ser conduzida por um paradigma de planejamento urbano em que prevaleceu a lógica da forma urbana e do plano (LIMONAD, 2015), principalmente orientado por um zoneamento de uso do solo do tipo funcionalista e por intervenções urbanísticas, dentre elas, projetos de infraestrutura viária e transportes, revitalização da área central, implantação de parques e da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) (BRANDENBURG, 2014).

Esse projeto de cidade foi concebido e executado em um contexto político singular do país, durante a ditadura militar, que localmente correspondeu a cinco gestões de prefeitos escolhidos de forma indireta: Ivo Arzua Pereira (1964-1967), Omar Sabbag (1967-1970), Jaime Lerner (1970-1975), Saul Raiz (1975-1979) e Jaime Lerner (1979-1983)<sup>2</sup>. A supressão da eleição direta para prefeitos das capitais e governadores de estado nesse período, significou em Curitiba a gestão de prefeitos alinhados política e ideologicamente com os governos estadual e federal (REHBEIN, 2008).

Outro aspecto é que o modelo de política urbana praticado foi viabilizado por significativas mudanças institucionais. Embora esse período seja recorrentemente relacionado à elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) em 1965 e à aprovação no ano seguinte do Plano Diretor (Lei Municipal n. 2.828/1966), a materialização do projeto de cidade que passa a ser executado foi possibilitada pela organização de um arranjo político-institucional singular,

2. Ivo Arzua Pereira administrava Curitiba desde 1961 e, portanto, fora eleito pelo voto direto antes do golpe de Estado de 1964, sendo mantido no cargo após a instauração dos Atos Institucionais que mudaram as dinâmicas e formas das eleições no país a partir de 1965. Maurício Roslindo Fruet substituiu Jaime Lerner em 1983, tomando posse em 4 de abril daquele ano (REHBEIN, 2008).

com destaque para a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) em 1965. A partir do IPPUC foram concebidas e executadas as principais intervenções urbanísticas do projeto de modernização de Curitiba, que potencializaram investimentos privados, principalmente dos setores econômicos ligados ao mercado imobiliário e à prestação de serviços urbanos (OLIVEIRA, 2000; PILOTTO, 2010; POLUCHA, 2010).

O poder exercido pelo IPPUC, em especial entre as décadas de 1960 e 1970, representado pelo seu papel de “última ou quase última instância” decisória (OLIVEIRA, 2000, p. 103), foi reconhecido em 1975 pelo Ministério do Interior como a originalidade do experimento curitibano, para o qual não seria “a técnica do planejamento, mas a política do planejamento o fato mais relevante” (IUPERJ/MINTER, 1975, p. 12, apud OLIVEIRA, 2000, p. 33). As intervenções urbanísticas também se viabilizaram pelo acesso aos recursos externos disponíveis na época, inclusive do Banco Nacional de Habitação (BNH) (NUNES DA SILVA, 2006; POLUCHA, 2010).

Concordando que a política urbana executada nessas décadas tenha transformado Curitiba, questiona-se, no entanto, a ideia de “Cidade Modelo” em planejamento urbano, já que seus benefícios não se estenderam para todos e os ônus recaíram, em especial, sobre a população mais pobre. Os investimentos empregados no projeto de modernização urbana potencializaram a valorização e intensificaram a especulação imobiliária, tornando inacessível a moradia digna à população de baixa renda. Viabilizaram também a capitalização dos agentes que historicamente têm se beneficiado do processo de urbanização no Brasil (MARICATO, 2000; MARQUES, 2016), em especial empresas de construção civil, obras públicas e serviços urbanos.

No início da década de 1980, a combinação do contexto econômico e político do país com a política urbana praticada nas décadas anteriores, havia produzido uma cidade cindida e desigual. Entre 1981 e 1982, a taxa de crescimento do número de domicílios em favelas era de 68% (IPPUC, 1985). As incoerências observadas entre o projeto de cidade e a cidade real, somadas às condições da ditadura militar, potencializaram a organização social em torno da luta por direitos.

A partir de meados da década de 1970, intensifica-se a luta pela redemocratização do país, que teve em seu percurso “forte enraizamento nas aglutinações populares, sobre as quais as consequências sociais e econômicas do regime

autoritário desabaram de modo mais intenso” (KOWARICK, 2000, p. 38). Em Curitiba, essa organização social reuniu moradores da periferia na luta pela posse da terra e pelo acesso à moradia, ao saneamento e às demais infraestruturas urbanas (TONELLA, 2010).

Nesse contexto, entre 1983 e 1988, Curitiba passa a ser administrada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido de oposição ao regime militar e às gestões anteriores dos prefeitos da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Entre o fim do regime militar e o início da Nova República, o município teve como prefeito Maurício Fruet (1983-1985), indicado por José Richa, primeiro governador eleito pelo voto direto desde 1964. Na gestão seguinte, Roberto Requião (1986-1988), eleito na primeira eleição direta para prefeitos das capitais na Nova República. Nesse pleito, o candidato eleito do PMDB enfrentou Jaime Lerner, que havia ocupado o cargo de prefeito por duas gestões durante a ditadura militar. Em um embate entre distintos projetos de cidade, a disputa foi acirrada, e a diferença que deu a vitória ao PMDB veio dos votos que o partido recebeu nos bairros da periferia (REHBEIN, 2008).

A década de 1980 foi um período em que o movimento popular teve grande incidência nas ações do poder público local (GARCIA, 1990). Essa força popular alterou as relações de poder até então instituídas, provocando mudanças na política urbana nas gestões do PMDB. Merecem destaque a maior permeabilidade às demandas populares, a participação das comunidades na definição de ações, a priorização de políticas sociais, a urbanização das periferias, a descentralização administrativa e a perda de poder do IPPUC (GARCIA, 1990; OLIVEIRA, 2000; NUNES DA SILVA et al., 2021).

Na gestão de Maurício Fruet foram criadas as Administrações Regionais e instituídas audiências públicas semanais nos bairros (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1985). Além disso, foram desenvolvidos o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) e o Plano Municipal de Habitação (PMH), que se distinguiram dos anteriores pela formulação das questões urbana e habitacional e pelas diretrizes e ações propostas para seu enfrentamento. As audiências públicas constituíram espaços de reconhecimento das reivindicações das associações de moradores e de sustentação social das decisões tomadas pelo poder executivo (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Na administração de Roberto Requião foram promovidas transformações mais radicais na condução das políticas urbana e habitacional, em especial nas questões fundiária e da moradia popular. O aparato institucional para execução dessas políticas foi reestruturado, foram aprovados instrumentos urbanísticos para regularização fundiária filiados à “nova escola de urbanismo” emergente no Brasil (MARICATO, 2010) e foi priorizada a consolidação das favelas na cidade (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Esse novo paradigma de política urbana, em estágio embrionário naquele momento, enfrentou importantes resistências por parte dos poderes constituídos, em especial do corpo técnico-administrativo da prefeitura (NUNES DA SILVA et al., 2021), do legislativo e dos grupos econômicos e políticos conservadores, historicamente apoiadores do projeto de modernização da cidade (OLIVEIRA, 2000), que por meio da imprensa local procuravam deslegitimar cotidianamente as ações do poder executivo junto à sociedade curitubana (NUNES DA SILVA et al., 2021).

As gestões do PMDB enfrentaram também os desafios e contradições da Nova República, caracterizada por mudanças sem rupturas e descontinuidades derivadas das instabilidades das coalizões que a viabilizaram como projeto político (MELO, 1989). Dentre elas, a extinção do BNH em 1986, que dificultou, ainda mais, o enfrentamento da questão habitacional no país (BONDUKI, 2008; ABRAMO, 2009). Em nível local, esse contexto produziu a intensificação e a radicalização das ações do movimento social de luta por moradia, por meio de grandes ocupações de terra, com destaque para a Xapinhã, quinze dias antes das eleições municipais de 1988 (REHBEIN, 2008; TONELLA, 2010).

Além desse contexto, o pleito eleitoral naquele ano foi controverso, com Jaime Lerner sendo eleito após registrar sua candidatura doze dias antes da eleição, aglutinando o apoio dos partidos de direita, em uma coalizão estratégica para vencer Maurício Fruet, do PMDB, que ocupava o primeiro lugar nas pesquisas de intenção de votos (REHBEIN, 2008). A recuperação da gestão municipal pelo grupo político representado por Jaime Lerner significou a retomada do projeto de cidade das décadas de 1960 e 1970, aperfeiçoado sob novas bases, interrompendo as políticas urbana e habitacional que vinham sendo executadas durante as gestões do PMDB.

A partir de 1989, essa coalizão de direita fica no poder por mais de duas décadas, representada pelas gestões de Jaime Lerner (1989-1992), Rafael Greca

(1993-1996), Cássio Taniguchi (1997-2000 e 2001-2004) e Carlos Alberto Richa (2005-2008 e 2009-2012). Deve-se destacar, no entanto, que o contexto político nesse momento, marcado pelo crescimento dos partidos de esquerda e a democracia, era bastante distinto do observado durante a ditadura militar.

Lançando mão de estratégias de *city marketing*, conforme SÁNCHEZ (1997, p. 56), instaurou-se “um processo para consolidação de uma identidade social-positiva de cidade, face ao país e à escala internacional”, alicerçada na imagem da “cidade modelo” da década de 1970, renovada “mediante a colagem” de seus atributos “em símbolos que expressam a esfera cultural contemporânea – cidade ecológica, cidade de Primeiro Mundo”. Tendo em vista esse paradigma iniciado na gestão de Jaime Lerner (1989-1992), as ações são direcionadas para a criação de espaços de lazer e cultura (Rua 24 Horas, Jardim Botânico, Ópera de Arame), de projetos lançados como inovações (o ônibus ligeirinho e as estações-tubo) e a exploração do tema do meio ambiente (Programa Lixo que não é Lixo). Na gestão seguinte, de Rafael Greca (1993-1996), as ações buscavam vincular a imagem da cidade aos termos “Capital da Cultura” e “Cidade Luz” (SÁNCHEZ, 2010).

Assim, na década de 1990 recicla-se o planejamento urbano em Curitiba, combinando “a lógica da forma urbana do plano com a lógica processual do mercado e dos agentes públicos envolvidos guiados pelas necessidades do mercado” e adotando o planejamento estratégico, norteado por princípios do planejamento empresarial e do *marketing*, que visam transformar a cidade “em um ente *do e no* mercado, em ‘sujeito’ e mercadoria” (LIMONAD, 2015, p. 84-85).

A década também foi marcada pela fragmentação dos movimentos populares em Curitiba, que se dividiram em grupos ligados ao PMDB e ao Partido dos Trabalhadores (PT) (POLLI; GUSSO, 2013), diferentemente do que ocorria na esfera nacional, com a organização e unificação do movimento de luta por moradia, que teve suas pautas fortalecidas e obteve conquistas importantes nas décadas seguintes pela participação no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) (RODRIGUES; BARBOSA, 2010).

Nesse mesmo período, a metrópole de Curitiba é fortemente incorporada ao processo de reestruturação da economia capitalista (FIRKOWSKI, 2001), cujos efeitos aprofundaram ainda mais as desigualdades socioespaciais (NUNES DA SILVA, 2012). Tal processo, articulado ao paradigma da política urbana em curso, acirrou a valorização desigual de segmentos da vida coletiva

(SÁNCHEZ, 1997). A favelização ganha uma dimensão metropolitana, com um crescimento expressivo de assentamentos e domicílios nos municípios do entorno de Curitiba, intensificando-se também na cidade-polo (NUNES DA SILVA, 2012). Em 1987, as favelas somavam 87 assentamentos e 11.929 domicílios; em 1996, representavam 167 assentamentos e 33.778 domicílios; e, em 2000, correspondiam a 301 assentamentos e 57.333 domicílios (CURITIBA, 2007). Considerando este cenário, é válido afirmar que o consenso perseguido por meio das estratégias de *city marketing* constituía uma falsa representação da cidade, assentada em uma narrativa profundamente distinta da realidade observada na Curitiba metropolitana.

O crescimento das favelas em Curitiba coincidiu com o observado em outras cidades brasileiras no período (ABRAMO, 2009), mas o aspecto que singulariza o caso analisado é que, conforme Albuquerque (2007, p. 39), o fenômeno manifesta de forma exemplar “a contradição presente entre a imagem de uma cidade tecnicamente planejada, veiculada pelo discurso, e sua realidade concreta desigual: conflituosa e contraditória”.

Entre 1997 e 2004, Curitiba foi administrada por Cássio Taniguchi. Suas gestões pautaram-se pela revalorização da atividade de planejamento, no âmbito do território e na administração pública, visando mais eficiência do Estado e a captação de recursos externos, em coerência com a política de desenvolvimento urbano em curso no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). As políticas públicas no município foram estruturadas a partir da definição de programas estratégicos, a maioria deles partindo de intervenções no território, por meio de grandes projetos urbanísticos, principalmente voltados à implantação de espaços e equipamentos públicos e infraestrutura urbana.

Na gestão 1997-2000, esses programas estratégicos aproximavam-se dos apresentados por Jaime Lerner para o Governo do Paraná (REHBEIN, 2008; COLIGAÇÃO MOVIMENTO CURITIBA, 2000). A cidade foi associada às imagens de “capital tecnológica” e de “melhor cidade para fazer negócios” (SÁNCHEZ, 2010). A história do planejamento urbano era acionada como um valor e uma identidade, e seu resgate se deu por meio de uma narrativa que reforçava a imagem de Curitiba como uma cidade planejada e inovadora em soluções urbanas. O IPPUC e o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) desempenharam funções de coordenação e monitoramento da execução dos programas estratégicos.



A valorização da Curitiba planejada, inovadora e com qualidade de vida, reproduzida nos documentos e planos produzidos, foi colocada à prova no pleito eleitoral de 2000, quando Cássio Taniguchi, apoiado pelo governador Jaime Lerner, quase perde a eleição para o candidato Angelo Vanhoni, do PT. Pela primeira vez a coalizão de direita precisa disputar um segundo turno da eleição majoritária com um partido de esquerda com chances efetivas de ganhar o pleito (REHBEIN, 2008). Angelo Vanhoni propunha implementar “formas inovadoras de intervenção pública, no que diz respeito às políticas econômicas, sociais, físico-territoriais e jurídico-administrativas” (PT, 2000, p. 11), com ampla participação da comunidade na definição das prioridades da gestão, visando à redução das desigualdades. No início do segundo turno o candidato do PT era o favorito nas pesquisas de intenção de voto. Tal cenário provoca uma mudança de estratégia na campanha do candidato da situação, que passa a prometer transformar Curitiba na “Capital Social do país” (REHBEIN, 2008).

Conforme Rehbein (2008, p. 298), a adoção desse lema visava reverter a situação desfavorável do candidato, em uma campanha em que estavam declaradas as diferenças ideológicas dos grupos de direita e de esquerda que disputavam a Prefeitura Municipal, “numa tentativa desesperada de superar as diferenças, e tentar persuadir o eleitorado com o efeito de verossimilhança, confundindo as imagens no espelho das políticas sociais”. O autor destaca, no entanto, que embora tenha ocorrido uma mudança no discurso, Cássio Taniguchi não perdeu sua identidade, pois “o enfoque social no discurso está na expectativa dos benefícios sociais que resultariam da ampliação de diversos programas em andamento e de obras públicas”, coerente com a linha de ação política da direita e com a ideologia do partido que ele representava, o Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente Democratas (DEM) (REHBEIN, 2008, p. 299).

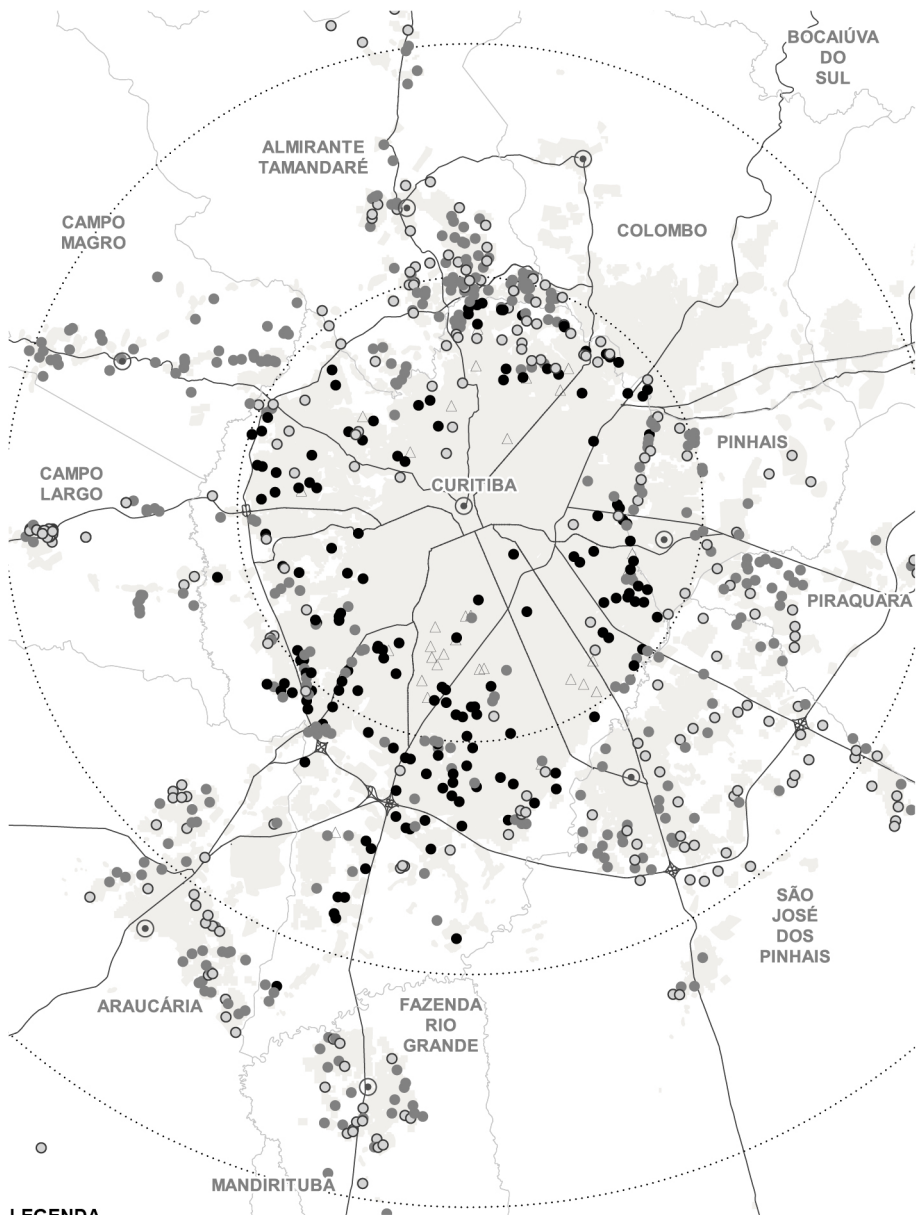
A segunda gestão de Cássio Taniguchi (2001/2004) coincidiu com a aprovação do Estatuto da Cidade, lei federal que ratificou os princípios constitucionais e regulamentou o uso de instrumentos urbanísticos para a execução da política urbana no Brasil. Além disso, o período foi marcado pela eleição em 2003 de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, como presidente da República, que a partir da criação do Ministério das Cidades inaugura um novo ciclo das políticas urbana e habitacional no país. A ascensão da esquerda ao governo federal, os avanços normativos observados e os vinte anos de experimentação democrática entraram em choque com o modelo de política urbana historicamente praticado pelo grupo político que detinha o poder local.

Os constrangimentos provocados pelo novo contexto explicitam-se nas estratégias adotadas para manutenção do *status quo* durante as gestões de Cássio Taniguchi, como reação a um momento que não era mais amplamente favorável aos princípios que haviam norteado a política urbana nas gestões do grupo político que esse prefeito representava. Dentre as estratégias, destaca-se a revisão de instrumentos urbanísticos em 2000 (Leis Municipais n. 9800/2000, 9801/2000, 9802/2000) – zoneamento de uso do solo e incentivos ao mercado imobiliário –, no último ano da primeira gestão, garantindo a atualização da legislação urbanística um ano antes da aprovação do Estatuto da Cidade e antes do novo pleito eleitoral, marcado pela ascensão da esquerda. Na administração seguinte, houve a aprovação do Plano Diretor, em 2004 (Lei Municipal n. 11.266/2004), também no último ano da gestão, garantindo a legalidade, nos termos do Estatuto da Cidade e, ao mesmo tempo, a manutenção dos instrumentos e procedimentos para a execução da política urbana (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Em 2005, foram identificados em Curitiba 59.064 domicílios em 341 favelas (CURITIBA, 2007). Nesse ano, o município concentrava 38% dos assentamentos e 68% dos domicílios em favelas da metrópole (NUNES DA SILVA, 2012) (**Figura 1**).

Nas gestões seguintes, Curitiba teve como prefeitos Carlos Alberto Richa (2005-2010), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Luciano Ducci (2010-2012), filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB); e, Gustavo Fruet (2013-2016), do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Carlos Alberto Richa fora vice-prefeito de Cássio Taniguchi e tinha ocupado o cargo de secretário de obras na gestão 2000-2004. No pleito de 2004 ocorre novamente uma disputa entre o grupo político apoiado pela coalizão de direita e a coalizão de esquerda representada por Angelo Vanhoni, do PT, partido que naquele momento governava o país.

Vale destacar que, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016), o Estado assume uma postura ativa em diversas políticas, em especial nos investimentos em infraestrutura econômica e social, diferindo do desmanche neoliberal instaurado no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e continuado com as privatizações dos governos de FHC (1995-2002) (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 11).



**LEGENDA**

**ASSENTAMENTOS POR DÉCADA**

- ASSENTAMENTOS EXISTENTES ATÉ À DÉCADA DE 1980 EM CURITIBA
- ASSENTAMENTOS LEVANTADOS NA DÉCADA DE 1990
- ASSENTAMENTOS LEVANTADOS NA DÉCADA DE 2000
- △ SEM INFORMAÇÃO

- ⊙ ÁREAS CENTRAIS
- VIAS PRINCIPAIS
- MANCHA URBANA
- LIMITES MUNICIPAIS
- ⋯ DISTÂNCIA DA ÁREA CENTRAL DE CURITIBA - RAIOS DE 5km EM 5km



**Figura 1. Evolução do número de espaços informais de moradia (favelas, loteamentos clandestinos e irregulares) segundo décadas de levantamento na metrópole de Curitiba.**

Fonte: Nunes da Silva (2012).

Nota: no Município de Colombo não foi possível obter essas informações, segundo a fonte citada.

Na segunda gestão de Carlos Alberto Richa (2008-2012), Curitiba foi escolhida como uma das sedes da Copa do Mundo de 2014, observando-se um direcionamento das ações da prefeitura para viabilizar as exigências do evento esportivo (BRANDENBURG, 2014). Nesse governo ocorre também a captação de recursos para intervenções em favelas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Entre 2013 e 2016, Gustavo Fruet administrou Curitiba, priorizando políticas de saúde e educação, mobilidade e segurança. Em relação à política urbana, é aprovado o Plano Diretor em 2015 (Lei Municipal n. 14.771/2015). Embora no processo de elaboração desse Plano tenha sido observada incidência da sociedade civil, seus avanços foram tímidos em relação ao aprovado em 2004, com os instrumentos mais reformistas novamente deixados para posterior regulamentação (NUNES DA SILVA et al., 2021). Um ano após sua aprovação, Rafael Greca (2017/2020), filiado aos Democratas, é eleito novamente prefeito, e a gestão municipal retorna à coalizão política que tem dominado o poder local desde 1964.

No recorte temporal analisado, 11 dos 14 prefeitos pertenceram a essa coalizão política, em gestões que se autoidentificam pela formulação do sofisma de que Curitiba é uma cidade modelar em planejamento urbano. Embora a longa permanência desse grupo no poder permita pensar que exista um consenso social em torno dessa ideia, a execução da política urbana tem sido marcada por disputas entre diferentes projetos de cidade. A trajetória da política de intervenção em favelas é reveladora dessa afirmação, conforme se apresenta.

## **AS FAVELAS NOS PROJETOS DE CIDADE**

Afirmou-se na introdução que Curitiba não desenvolveu uma política voltada à urbanização e consolidação das suas favelas, diferentemente do ocorrido em outros municípios brasileiros a partir da década de 1980. Sustentou-se, também, que a falta de uma política com tal objetivo não significa a inexistência de uma história de intervenção nesses assentamentos.

Observou-se, pela pesquisa desenvolvida, que a trajetória da política de intervenção em favelas acompanhou a política urbana em seus fundamentos, com ações executadas em diferentes momentos e de forma complementar. Importante também destacar que, norteada pela execução do projeto

dominante de cidade, desenvolveu-se uma práxis que marca a experiência local de intervenção nesses espaços de moradia popular. O não reconhecimento das favelas, como espaços legítimos da vida cotidiana da população mais pobre na cidade planejada, tem prevalecido ao longo dessa trajetória, traduzida na predominância da remoção em detrimento da consolidação dos assentamentos, associada à produção de lotes e habitações em áreas periféricas para o reassentamento das famílias.

A origem dessa prática é a Política Nacional de Habitação (PNH) implementada durante a ditadura militar (Lei Federal n. 4380/1964), que, de acordo com a ideologia liberal que norteava a atuação do governo federal naquele período, tinha como objetivos o acesso à casa própria e o desempenho econômico do BNH. O acesso à casa própria se realizaria por meio da “construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação” (BRASIL, 1964). Para a compatibilização desses objetivos, foi criada a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), em 1965, mesmo ano da elaboração do PPU e da criação do IPPUC. Criada com base nos princípios e propósitos da PNH, desde então tem predominado como sua função o planejamento e a execução da política municipal de habitação, inclusive, dos programas de intervenção em favelas.

Seguindo a PNH e o projeto de modernização da cidade, as intervenções em favelas nas décadas de 1960 e 1970 caracterizaram-se pela erradicação dos assentamentos, norteadas pela compreensão de que a favela era uma disfuncionalidade que deveria ser eliminada. Em 1966 foram removidas famílias de diferentes favelas para o primeiro conjunto habitacional financiado pelo BNH em Curitiba, o Núcleo Habitacional Nossa Senhora da Luz (CURITIBA, 2006). No relato do então prefeito Ivo Arzua, ficam claros os princípios e as características dessa intervenção:

A vila foi inaugurada com habitantes, porque nós eliminamos as favelas que existiam em Curitiba. No dia primeiro de outubro de 1966, foram transportadas mais de 1.500 famílias e seus pertences, de vinte duas favelas para as habitações na Vila Nossa Senhora da Luz, inaugurada em onze de novembro de 1966 pelo Presidente da República. Então, acabamos com as favelas e aí está a parte social, a parte humana: a elevação da qualidade de vida. (CURITIBA, 2006, p. 11).

Outra dimensão dos programas e projetos habitacionais executados no período foi a transferência do problema para os seus moradores. Em 1967, no governo de Omar Sabbag (1967-1970), a Política de Erradicação de Favelas do Município de Curitiba (Lei Ordinária n. 3.318/1968) deu continuidade à eliminação dos assentamentos, mas diferia da executada no governo anterior pelo reassentamento das famílias em habitações transitórias, até que as mesmas adquirissem condições socioeconômicas para locação ou aquisição de uma moradia (ALBUQUERQUE, 2007).

Em 1976, na gestão de Saul Raiz (1975-1979), com base em um levantamento que constatou um crescimento de 45% no número de domicílios em favelas desde 1970, foi elaborado o Plano de Desfavelamento de Curitiba, com o propósito de conter esse processo, cujo êxito dependeria da intervenção social, de modo a “capacitar a população para assumir novos hábitos, valores e um novo esquema de vida dentro da realidade urbana” (IPPUC, 1976, p. 8). Para o Plano, o favelado era

[...] pessoa de baixo padrão cultural e social, que mora em sub-habitação agrupada sob a forma de favela, esta entendida como um conjunto de casebres rudemente construídos com restos de materiais desprovidos de condições higiênico-sanitárias e levantadas em terrenos baldios ou às margens dos rios (Artigo 3º da Lei Municipal n. 5.358/1976).

As intervenções caracterizaram-se pela remoção de favelas situadas em localizações próximas ou inseridas na mancha urbana então existente, por meio de ações marcadas pela adoção de práticas violentas para retirada das famílias (ROLIM, 1975), e o reassentamento em áreas periféricas, considerada a localização “compatível com o nível socioeconômico e aspiracional dessa população” (IPPUC, 1976, não paginado).

A Política de Desfavelamento articulou-se ao projeto de modernização urbana em curso, no qual as novas frentes de expansão urbana foram definidas como o lugar destinado à moradia da população pobre. As periferias distantes e precárias afastaram essa população das regiões mais centrais e urbanizadas, priorizadas pelos projetos de intervenção urbanística. Por meio do zoneamento de uso do solo, a região oeste foi definida como a prioritária para atuação da COHAB-CT no período. A partir de 1973, os planos elaborados para produção de habitação nessa região contribuíram também para a captação de recursos destinados à implantação da CIC. O Plano Habitacional da CIC (PH

CIC) de 1975 utilizou recursos do BNH para aquisição de terras e implantação de infraestrutura, sendo esta última, de acordo com o documento, com o objetivo de induzir a ocupação pela iniciativa privada (IPPUC, 1975). De acordo com FURLAN (2020), 91,93% das áreas do PH CIC destinaram-se à produção de habitação pela iniciativa privada e pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) e somente 8,07% para habitação popular, explicitando que a população de baixa renda não era priorizada pela política habitacional no período.

O processo ocorrido na CIC enquadra-se em um modelo de política urbana que, ao invés de enfrentar, amplia a dificuldade de acesso à terra urbanizada para as classes de menor renda, por meio da valorização derivada dos investimentos públicos sem recuperação das mais-valias geradas. Conforme Maricato (1999, p. 12), no Brasil, historicamente, as obras de infraestrutura urbana têm beneficiado mais proprietários de terra e incorporadores imobiliários do que proporcionado a universalização do acesso à moradia. Assim, a mesma lógica de apropriação da riqueza e dos investimentos públicos pelos capitais que se beneficiam da produção da cidade realizou-se em Curitiba, de modo estrategicamente conduzido pelas políticas urbana e habitacional.

Orientada pelo acesso à propriedade privada via endividamento bancário e o fomento do Estado à indústria da construção civil para provisão habitacional (ARRETCHE, 1990), a PNH implementada durante a ditadura militar não foi concebida para enfrentar os reais problemas responsáveis pela carência de moradia da população de baixa renda (BOLAFFI, 1982), aprofundando as precariedades. A população insolvente não foi priorizada e a inexistência do controle estatal sobre o mercado de terras potencializou a produção de bairros periféricos e precários, tal como ocorreu em Curitiba.

A estrutura espacial da cidade derivada das políticas urbana e habitacional praticadas nas décadas de 1960 e 1970 é singularizada e pode ser reconhecida pelos eixos estruturais<sup>3</sup> e zonas do seu entorno, que se transformaram na

---

3. O Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba foi implementado a partir de 1974. A proposta inicial situava o transporte coletivo como um dos três pilares do planejamento urbano, juntamente com o uso do solo e o sistema viário. A implantação do Sistema Expresso, mais tarde conhecido como BRT (Bus Rapid Transit), se deu sobre vias com destinação específica chamadas de Eixos Estruturais. Uma das características do BRT criado em Curitiba é que a rede principal do sistema circula nesses eixos organizados como um trinário de vias. As mais externas são vias rápidas paralelas e de sentido contrário – Bairro-Centro/Centro-Bairro. Em seguida, há duas vias mais centrais, paralelas e de sentido contrário, para tráfego lento, que margeiam a pista exclusiva para os ônibus (LIMA; NUNES DA SILVA; TEXEIRA, 2018, p. 261).

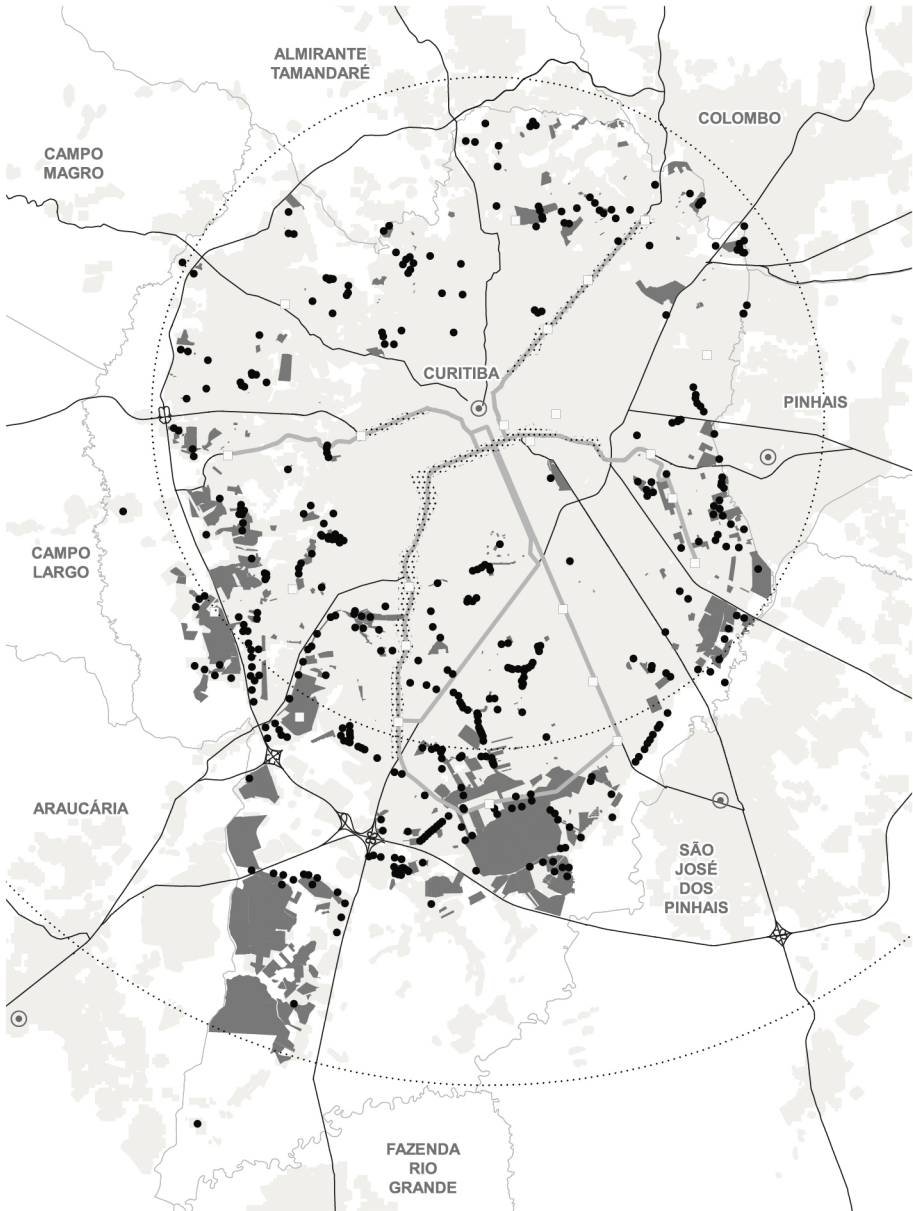
principal região de atuação do mercado imobiliário, na qual passaram a viver os grupos sociais com renda mais elevada; pelos empreendimentos habitacionais da COHAB-CT situados em novas frentes de expansão urbana, em especial nas regiões oeste e sul do município, para onde foram realocadas as famílias atingidas pelos planos de erradicação; e, pelo crescimento do número de assentamentos e domicílios em favelas, localizados, em geral, em áreas de risco, principalmente às margens dos rios que cortam a cidade (**Figura 2**).

Em meados da década de 1970, esse modelo de cidade em construção desde 1965 começa a ser questionado pelos moradores que viviam nas periferias precárias e nas favelas e, conforme já destacado, no início da década seguinte o movimento popular organizado constituía importante força política (TONELLA, 2010). Nesse contexto, no final da ditadura, no ano de 1980, durante a segunda gestão de Jaime Lerner (1979-1983), é publicada a Carta da Favela. No documento, observa-se a mudança de narrativa da gestão municipal para explicar e propor ações para o enfrentamento da favelização. De acordo com o discurso oficial, a Carta daria suporte à elaboração do Plano de Atuação em Favelas. No entanto, em função das ações executadas após sua publicação, defende-se que a administração reorganizava seu discurso com intenções políticas, para dar uma resposta à crescente e qualificada mobilização social, em um momento marcado pela redemocratização do país e a disputa pelo poder local por grupos que defendiam diferentes projetos de cidade.

Em relação à narrativa, pela primeira vez um documento oficial não adota as palavras “eliminação” ou “erradicação” em seu título para designar o objetivo da ação. O crescimento de famílias vivendo em favelas é reconhecido como realidade, embora continue sendo explicado como um fenômeno apartado da dinâmica produção da cidade e, portanto, das ações de planejamento urbano até então praticadas. A Carta da Favela inicia reafirmando a imagem de Curitiba – “a cidade melhor” –, para em seguida declarar a existência de injustiças e desigualdades,

Se Curitiba, como cidade, usufrui hoje de um inquestionável conceito em todo país, isso se deve ao grau de responsabilidade e de ousadia com que sempre encarou seus problemas mais vitais. E, ao lado disso, à sua firme decisão de não contornar a realidade com soluções paliativas, mas de enfrentá-la com medidas efetivamente transformadoras. Mas, se nestes anos conseguimos uma cidade melhor, a verdade é que isso não basta. Porque





**LEGENDA**

- FAVELAS EM 2005
- PRODUÇÃO DA COHAB-CT ATÉ 2015
- TERMINAIS DE TRANSPORTE
- EIXO DE CIRCULAÇÃO DO BRT NO ANO DE 2015
- ⋯ EIXOS ESTRUTURAIS
- ⊙ ÁREAS CENTRAIS
- VIAS PRINCIPAIS
- MANCHA URBANA
- LIMITES MUNICIPAIS
- ⋯ DISTÂNCIA DA ÁREA CENTRAL DE CURITIBA - RAIOS DE 5km EM 5km



**Figura 2. Localização do Eixo Estrutural, dos Eixos de circulação do *Bus Rapid Transit* (BRT), dos empreendimentos produzidos pela COHAB – CT e das favelas – Município de Curitiba.**

Fonte: Nunes da Silva (2012), Nunes da Silva *et al.* (2020), Urbs (2016), Curitiba (2019).

a cidade melhor precisa ser também mais igual e mais justa. (JORNAL EXPRESSO, 1980, apud MANTAGUTE, 2009, p. 131).

Os moradores das favelas são reconhecidos como trabalhadores urbanos com dificuldades econômicas, não mais como “marginais” ou “sujeitos com déficit de civilidade” (CURITIBA, 1964; IPPUC, 1976). Embora a urbanização de favelas seja indicada, a remoção com provisão habitacional permanece, sendo a única diretriz com metas definidas (JORNAL EXPRESSO, 1980, apud MANTAGUTE, 2009) e que de fato foi executada (NUNES DA SILVA et al., 2021). Conforme Furlan (2020), até o final da segunda gestão de Jaime Lerner, a remoção com realocação das famílias em lotes urbanizados, em áreas periféricas, predominou na atuação da COHAB-CT, comprovando que a urbanização de favelas, citada na Carta da Favela, ficou no plano do discurso.

Nesse contexto, em 1983 o PMDB assume a gestão do município, implementando outro modelo de políticas urbana e habitacional. Em 1985, na administração de Maurício Fruet (1984-1985), ocorre a primeira regularização fundiária de favela de que se tem registro em Curitiba – a Vila Sibisa, no bairro CIC (CURITIBA, 2006). As ações no âmbito dessa política avançaram na gestão de Roberto Requião (1986-1988), com mudanças no aparato institucional, na aprovação de instrumentos urbanísticos e na priorização da regularização fundiária. Na sua administração, os lotes produzidos pela COHAB-CT para atender realocações de favelas, somados aos derivados dos processos de regularização fundiária, responderam por 81% das unidades habitacionais contabilizadas entre as ações da Companhia (NUNES DA SILVA et al., 2020), comprovando que a favela passa a figurar como prioridade da política de habitação.

Nas gestões do PMDB, a erradicação foi substituída pela urbanização, identificando-se a emergência de um paradigma radicalmente distinto do que predominou nas gestões da ARENA, provocando uma inflexão na trajetória da política de intervenção em favelas. Essa alteração é emblemática, pois, pela primeira vez, esses espaços são reconhecidos no projeto pensado para a cidade (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Transformações nessa política também foram observadas em outros municípios brasileiros no período, dando origem às primeiras experiências de urbanização de favelas (CARDOSO, 2007; DENALDI, 2007). Conforme Maricato (2012), no período de luta pela redemocratização, formou-se um pensamento

crítico sobre a questão urbana no país que repercutiu nas práticas dos movimentos sociais e na revisão crítica das políticas públicas, reinventadas na década de 1980 por governos municipais progressistas, democraticamente eleitos e comprometidos com a redução das desigualdades.

As políticas executadas nos governos do PMDB tiveram um curto tempo de realização. Em 1989, a retomada da gestão municipal pela coalizão de direita, com a eleição de Jaime Lerner, fez retroceder o paradigma emergente, principalmente nos seus aspectos mais radicais, dentre os quais a política de urbanização de favelas. Conforme já apresentado, a partir de então o projeto de modernização de Curitiba é retomado sob os princípios do *city marketing*, para o qual o conflito e a favela precisam ser anulados e obscurecidos para que o consenso em torno da “cidade de primeiro mundo” possa ser construído, efetivado e positivado (SÁNCHEZ, 1997). Assim, a política de habitação entre 1989 e 2000 caracterizou-se pela progressiva invisibilização da favela e por retrocessos em relação ao enfrentamento da questão.

A gestão de Jaime Lerner (1989-1992) foi marcada por incoerências entre os discursos e as práticas adotadas na política de habitação. Em 1989, é possível reconhecer nas Diretrizes para a Política Habitacional (IPPUC, 1989) análises e propostas presentes no PMH, da gestão de Maurício Fruet (IPPUC, 1984). No entanto, várias dessas propostas foram adaptadas ao perfil político-ideológico do grupo que recuperara o poder, de modo a facilitar a atuação do mercado imobiliário na execução da política habitacional, por meio de investimentos públicos e da flexibilização da legislação urbanística, sem o controle estatal da dinâmica imobiliária, nem a recuperação das mais-valias derivadas dos investimentos públicos. Além disso, houve retrocessos no arcabouço normativo para regularização fundiária, cuja estruturação havia iniciado nas gestões do PMDB, com a revogação de artigos da lei da Concessão do Direito Real de Uso (Lei n. 6.952/1986) e a não renovação da lei que havia viabilizado a regularização de assentamentos inseridos nos Setores Especiais de Urbanização (Lei n. 6.951/1986) (NUNES DA SILVA et al., 2021).

A interpretação dada à favelização também retrocede, conforme se observa no Plano de Atuação em Favelas que compõe as Diretrizes para a Política Habitacional, para o qual “o atendimento prioritário à questão habitacional, no Município de Curitiba, dar-se-á através da COHAB-CT, respeitando-se a fila de inscrição, com claro objetivo de desestimular qualquer tipo de invasão” (IPPUC, 1989, não paginado). O documento revela a desconsideração das

razões do problema e sua criminalização, retomando, em certa medida, a interpretação que havia conduzido a política nas décadas de 1960 e 1970.

A provisão habitacional volta a ser priorizada nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca (1993-1996), substituindo progressivamente as ações de urbanização de favelas. A execução do Projeto Bairro Novo é emblemática. Por meio de investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos e da alteração de parâmetros de parcelamento do solo, viabilizou-se a produção de loteamentos pela COHAB-CT e pela iniciativa privada, em uma nova frente de expansão urbana, no sul do município, que em função de sua extensão territorial deu origem a um novo bairro de Curitiba, o Sítio Cercado. O Projeto constituiu também uma estratégia da prefeitura para conter as ocupações de terra naquele momento, promovidas pelo movimento social organizado (TONELLA, 2010; FURLAN, 2020).

Quando o Lerner arriou, falaram pra ele “as pessoas que ganham salário mínimo, têm 3, 4 filhos, têm condições de pagar aluguel decente? Se o poder público oferecer alternativa, acabam as ocupações”. Foi ali que o Lerner decidiu desapropriar o Bairro Novo (ENTREVISTADO 3, nov. 2019 apud FURLAN, 2020).

Forçada pelas circunstâncias, a Prefeitura Municipal de Curitiba, no mês de setembro de 1991, o mesmo da ocupação da Ferroviária, lançou o projeto do Bairro Novo, que previa a construção imediata de milhares de residências populares. A manchete do jornal dizia: “Lerner desapropria uma área para atender 30 mil famílias carentes” (TONELLA, 2010, p. 248).

Conforme Tonella (2010), o início da implantação do Bairro Novo arrefeceu o surgimento de novas ocupações de terra naquele momento, mas o projeto não resolveu de fato a questão, pois elas continuaram a ocorrer nos anos seguintes.

Entre 1989 e 1996, a atuação da COHAB-CT respondeu por 28.951 unidades habitacionais, sendo aproximadamente 74% em novos loteamentos, com destaque para o Projeto Bairro Novo. Dessas unidades, 53% atenderam à fila da companhia e 26% às famílias removidas de favelas. As intervenções em favelas caracterizaram-se pela remoção pontual de famílias e a realocação de moradores de diferentes assentamentos em lotes urbanizados. As unidades habitacionais decorrentes da finalização de processos de regularização fundiária, muitos dos quais iniciados nas gestões do PMDB, representaram 5,5%

do total. Outro aspecto é que 57% das novas unidades habitacionais foram produzidas com recursos do município, viabilizados pela criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH) (Lei n. 7.412/1990) e pela concessão do aumento do potencial construtivo (Lei n. 7.412/1990). O FMH fora proposto no PMDU de 1984, durante a primeira gestão do PMDB, como forma de enfrentamento das mudanças esperadas para o BNH com o início da Nova República (NUNES DA SILVA et al., 2020).

Assim, na década de 1990, caracterizada por uma política federal de habitação que praticamente não avançou em relação ao que era esperado (AZEVEDO, 2007; CARDOSO et al., 2017) e pela disseminação de experiências de urbanização de favelas em diferentes cidades brasileiras (CARDOSO, 2007; DENALDI, 2007), em Curitiba observou-se o progressivo desmonte da política de urbanização de favelas iniciada nas gestões do PMDB e a retomada dos programas de provisão habitacional, viabilizados com recursos municipais, dando continuidade ao modelo de política que desde 1964 marca a atuação do poder público local. No entanto, a reconquista da democracia, o contexto urbano e social observado, somados às políticas executadas nos governos anteriores do PMDB (1983-1988), não permitiram que a urbanização de favelas fosse completamente abandonada em Curitiba (NUNES DA SILVA et al., 2021).

No final da década de 1990, na primeira gestão de Cássio Taniguchi (1997-2000), as intervenções em favelas relacionaram-se à execução dos programas estratégicos de seu governo, com destaque para a execução de projetos de infraestrutura para mobilidade e saneamento. A favela torna-se uma oportunidade para captação de recursos em organismos multilaterais, com intervenções articuladas a grandes projetos de intervenção urbana. Coerente com a proposta neoliberal que conduziu a gestão, observa-se a incorporação do empreendedorismo como solução para o enfrentamento da pobreza nesses projetos. O Projeto Linhão do Emprego e a implantação de parques lineares integraram os programas estratégicos, com a previsão de remoções em favelas por eles atingidas e a realocação das famílias em novos lotes produzidos pela COHAB-CT.

Como parte das ações voltadas à maior eficiência do Estado que caracterizaram a primeira gestão de Cássio Taniguchi, foram elaborados o Relatório de Áreas de Sub-habitação no Município de Curitiba, em 1998, e o Diagnóstico Integrado de Regularização Fundiária em Áreas de Baixa Renda, em 2000, sendo que este último identificou potencialidades e desafios e formulou propostas para a implementação de uma política de regularização fundiária

(COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado). Esses estudos não foram seguidos, no entanto, de ações político-institucionais para efetivação de uma política dessa natureza.

Conforme já destacado, na década de 2000 tem início um período de avanços normativos e institucionais que transformaram as trajetórias das políticas urbana e habitacional no Brasil, com programas federais que ampliaram a possibilidade de captação de recursos para ações em desenvolvimento urbano e urbanização de favelas. Nesse contexto, na segunda gestão de Cássio Taniguchi (2001-2004) ocorreram as primeiras experiências de urbanização integral de favelas (VASCO, 2018), com a execução do programa Habitar Brasil (HBB) BID e a captação de recursos junto a organismos multilaterais. Embora tenham sido importantes pela experimentação de novas práticas, tais intervenções não foram significativas em relação ao número de assentamentos atingidos ou à atuação da COHAB-CT no período. Além disso, elas não derivaram, nem promoveram a estruturação de uma política com objetivos, ações e metas definidos, permitindo considerar que a adoção de novas práticas de intervenção em favelas decorreu, tão somente, das exigências feitas pelos órgãos financiadores.

Esses recursos ampliaram, no entanto, as ações em regularização fundiária e reassentamento de famílias removidas de favelas entre 2001 e 2004. Em relação ao total das ações executadas pela COHAB-CT nessa gestão, as intervenções em favelas corresponderam a 11% de unidades habitacionais que receberam regularização fundiária e 20% das produzidas para reassentamentos. Todavia, a provisão habitacional continuou predominando, somando 69% das ações, além de não atenderem o público com renda abaixo de três salários mínimos como prioridade (NUNES DA SILVA et al., 2020).

A não priorização da urbanização de favelas na agenda da política local foi corroborada pelo Plano Diretor aprovado em 2004 (Lei n. 11.266/2004), que deixou para regulamentação posterior os instrumentos mais reformistas do Estatuto da Cidade, ratificando os princípios e práticas dominantes no município. Além disso, a não regulamentação de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS, revela o posicionamento político dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e aprovação da legislação urbanística, contrário à efetivação da função social da propriedade e à extensão do direito à moradia digna à população mais pobre.

Entre 2005 e 2016, nas gestões de Carlos Alberto Richa (2005-2010), Luciano Ducci (2010-2012) e Gustavo Fruet (2013-2016), a política municipal de habitação derivou da implementada pelos governos petistas em nível nacional, nos quais, conforme Cardoso et al. (2017), ocorreram avanços e rupturas importantes na política habitacional em comparação aos governos anteriores. Em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que vigorou até 2014 e teve como uma de suas linhas a Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). Para Denaldi et al. (2016), o PAC-UAP inaugurou uma nova fase da política de urbanização de favelas no Brasil, em função dos recursos, abrangência e princípios que nortearam sua execução. Cardoso e Denaldi (2018, p. 17) constataram, por outro lado, que seu modelo de intervenção foi “muito influenciado pelos contextos locais, tanto do ponto de vista da experiência anterior, em urbanização de favelas, do ente responsável pela intervenção (Governo Estadual ou Municipal), quanto pelo contexto específico de cada território”, o que se verifica em sua execução em Curitiba.

Em 2006 foi elaborado o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (PMRF-APP), que teve como objeto de intervenção os domicílios situados em favelas sobre Áreas de Preservação Permanentes (APPs), que correspondiam a 21% dos domicílios informais do município em 2005 (CURITIBA, 2007, p. 163). Esse plano e seus princípios conduziram à elaboração dos projetos para captação de recursos do PAC-UAP. Assim, intervenções parciais em favelas para liberação das APPs caracterizaram esse programa em Curitiba, afastando-o das premissas originais de consolidação e urbanização integral dos assentamentos (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018). O progressivo distanciamento dos objetivos do PAC-UAP foi observado também entre os projetos elaborados para captação dos recursos e as ações executadas. Os investimentos destinaram-se majoritariamente à produção de conjuntos habitacionais para receber famílias removidas de favelas, a maioria deles localizada em regiões periféricas e distantes dos assentamentos de origem dessas pessoas (SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018). Para os mesmos fins foram utilizados os conjuntos habitacionais construídos pelo Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (VASCO, 2018).

Embora a urbanização de favelas não figurasse como prioridade das gestões dos prefeitos que administraram Curitiba entre 2005 e 2016, os recursos da União foram fundamentais para a execução da política municipal de habitação e dos programas de intervenção em favelas. Conforme Vasco (2018),

para atender aos requisitos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e captar os recursos federais, elaborou-se o Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social (PMHHIS), instituiu-se o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e criou-se o Conselho Gestor desse fundo. O PMHHIS propunha “estabelecer um marco para a Política Habitacional do Município” (CURITIBA, 2008) e tratar dos assentamentos informais não contemplados pelo PMRF-APP. No entanto, segundo Vasco (2008), o PMHHIS não inovou em relação à política praticada, dando continuidade à priorização de remoções em APPs e à produção de novas unidades habitacionais para reassentamento. Em 2008 foi sancionada a lei que criou o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), que embora devesse ser executado em consonância com a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, prevista no Plano Diretor de 2004, não tinha entre seus objetivos a regularização fundiária e a urbanização de favelas.

Entre 2005 e 2016 cresce o número de lotes regularizados e unidades habitacionais construídas para reassentar famílias removidas de favelas, em coerência com a execução dos programas federais citados. Aproximadamente 31% das ações da COHAB-CT corresponderam à titulação de lotes em favelas, 29% a unidades habitacionais para reassentamento de famílias e 40% à produção de novas unidades habitacionais para atendimento à fila. As intervenções em favelas (consolidação dos assentamentos e remoção-relocação) responderam por aproximadamente 60% das ações da companhia, cifra significativa, considerando a trajetória da política municipal de habitação, caracterizada pela priorização do atendimento aos inscritos na fila<sup>4</sup> – desde 1965, 60% das suas ações foram voltadas à atenção desse público (NUNES DA SILVA et al., 2020).

Considerando esses números, não é verdadeiro concluir, no entanto, que a urbanização de favelas tenha ganhado prioridade na execução das políticas urbana e habitacional. Em primeiro lugar, porque as ações de remoção e provisão habitacional continuaram prevalecendo (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018). Outro aspecto, é que as ações não produziram avanços na estruturação de uma política de urbanização de favelas com

---

4. Conforme especifica a Instrução Normativa nº 015/2013, a fila constitui o cadastro de pessoas interessadas na aquisição de imóveis do programa habitacional do município ou dos projetos financiados com recursos do Governo Federal, e a condição de restrição financeira desses “interessados” inviabiliza o acesso à unidade habitacional (COHAB-CT, 2013).



objetivos e procedimentos claros, incorporada como prioridade na agenda local das políticas públicas (NUNES DA SILVA et al., 2021). Tais características permitem concluir que as ações executadas derivaram tão somente da oportunidade para captar os recursos federais disponíveis e, assim, dar continuidade à prática que tem sustentado a existência da COHAB-CT e o projeto hegemônico de cidade.

## **REVISITANDO A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA: contribuições para pensar políticas urbanas inclusivas e redistributivas**

No presente capítulo desenvolveu-se uma reflexão crítica a respeito do lugar ocupado pelas favelas na formulação e execução das políticas urbana e habitacional do Município de Curitiba, entre 1964 e 2016. Para tanto, foram contrapostas duas visões de cidade: a Curitiba real, das desigualdades territoriais, marcada pelo expressivo crescimento da favelização; e, a Curitiba das ideias, do projeto hegemônico que conduz sua política urbana, construída como narrativa que tem como referência uma visão parcial da cidade, na qual as favelas são negadas.

A aproximação dessas duas cidades, a real e a das ideias, permitiu constatar que elas se realizaram de modo complementar. A Cidade real é a materialização das contradições da Cidade das ideias, formulada dentro do aparato estatal, que tem sido ocupado, na maior parte da trajetória analisada, por um grupo político conservador em termos de desenvolvimento urbano, que desde 1964 domina a administração local e se identifica com o projeto hegemônico de cidade, difundido por meio da ideia de Cidade Modelo de planejamento urbano.

No entanto, como visto, o crescimento e a persistência da favelização e a política de intervenção em favelas praticada ao longo das décadas estudadas permitem questionar essa ideia de cidade modelar, já que o combate às desigualdades territoriais e a promoção de justiça socioespacial não têm sido os pilares da experiência curitibana. Nesse sentido, a pesquisa explicita a necessidade de que a atuação do poder público local priorize os grupos sociais que mais dependem das políticas públicas, que nas cidades brasileiras vivem em favelas e nas periferias pobres e precárias.

Tomando como referência a trajetória da política de intervenção em favelas em Curitiba, observou-se que seu vínculo com a política urbana não tem sido o da inclusão e do reconhecimento desses espaços de moradia popular, historicamente tratados como disfuncionalidades e criminalizados. Como já mencionado anteriormente, o não reconhecimento das favelas, como espaços legítimos da vida cotidiana da população mais pobre na cidade planejada, tem prevalecido ao longo dessa trajetória, traduzida pela preponderância da remoção em detrimento da consolidação dos assentamentos, associada à produção de lotes e habitações em áreas periféricas. Interpretadas a partir de seus inúmeros significados – espaços de moradia popular autoproduzidos, que questionam a propriedade privada da terra, que explicitam a luta e a resistência da população pobre na cidade desigual, onde se realiza a vida cotidiana das classes populares, dentre outros –, as favelas, na verdade, questionam o modelo hegemônico das políticas urbana e habitacional praticadas. Olhar as favelas conscientes desses significados é reconhecer as ideias fora do lugar (MARICATO, 2000) do projeto hegemônico de cidade, pois elas materializam a prova irrefutável das suas impropriedades.

Lançar um olhar para a Cidade real, representada pelas favelas e pela política pública a elas endereçada, permitiu reconhecer, no entanto, que não existe consenso em relação à ideia hegemônica de cidade, mas permanentes disputas em torno de outros projetos, a partir das quais, conforme defende a teoria crítica urbana, torna-se possível vislumbrar a construção de cidades mais democráticas, socialmente justas e sustentáveis, mesmo que essas possibilidades estejam sendo suprimidas por “arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes” (BRENNER, 2018, p. 21). Derivadas das relações de poder que se estabelecem no território, conforme se observou no caso analisado, tais disputas se realizam na arena política, e não em uma pretensa esfera técnica apolítica, como costumam figurar na narrativa formulada ideologicamente dentro do aparato estatal do município, explorada por políticos alinhados ao projeto hegemônico de cidade e em análises não filiadas ao pensamento crítico.

É por meio dessas disputas que a questão da habitação tem sido formulada e enfrentada pelo poder público local, explicando tanto as resiliências do modelo hegemônico, como os avanços, mesmo que tímidos, em direção à construção de outros paradigmas. A partir de “relações de poder sócio-historicamente específicas” (BRENNER, 2018, p. 21) compreende-se também as razões de Curitiba não ter estruturado uma política de urbanização de

suas favelas, embora dispusesse de condições financeiras e institucionais para implementá-la.

O caso analisado explicita, ainda, que as lógicas que conduzem a atuação do poder político nos municípios brasileiros são marcadas por uma autonomia relativa (DANIEL, 1988) e, no caso da política urbana, dependem dos projetos de cidade conduzidos por grupos que detêm o poder e das coalizões políticas que lhe dão sustentação.

Por fim, Curitiba constitui um caso emblemático porque desenvolveu capacidades para executar políticas urbanas e habitacionais que se distanciam do paradigma inclusivo e redistributivo presente desde a Constituição Federal de 1988. A trajetória da política de intervenção em favelas, conforme a pesquisa, afasta-se das razões que justificam a atuação do Estado na questão habitacional – o atendimento dos grupos sociais com mais dificuldade de acesso à moradia em condições dignas (DENIZO, 2015), garantindo-lhes esse direito (BRASIL, 1988).

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidade urbana popular. In: SALAZAR, C. E. (Coord.). **Irregular: suelo e mercado en América Latina**. México, DF: El Colegio del México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2009.

ALBUQUERQUE, A. F. de. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”**. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-20052010-092803/pt-br.php>. Acesso em: 22 jul. 2021.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 31, 1990.

AZEVEDO, S. de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007. p. 13-41.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 outubro 1988.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 37-70.

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, v. 30, n. 133, dez. 2006. 156p. (Memória institucional).

BRANDENBURG, E. J. **Grandes projetos urbanos: vetores de desigualdade socioespacial?** Análise prospectiva dos impactos e legados socioespaciais da Copa de 2014 em Curitiba. 2014. 293 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/36352>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 setembro 1964.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). In: **Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2017. p. 15-48.

COHAB-CT. **Instrução Normativa n. 15, de 17 de abril de 2013**. COHAB-CT, Curitiba.

COHAB-CT. DIAGONAL. Relatório Final. **Diagnóstico Integrado de Regularização Fundiária em Áreas de Baixa Renda**. DIAGONAL Urbana Consultoria, 2000.

COLIGAÇÃO MOVIMENTO CURITIBA. **Plano de Governo Cássio Taniguchi**, 2000.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Cohab urbaniza favela. **Correio de Notícias**, Curitiba, 5 jan. 1985. Geral, p. 7.

CURITIBA. **Lei Municipal n. 2.515, de 18 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a política habitacional do município de Curitiba. Curitiba, PR, 18 dezembro 1964.

\_\_\_\_\_. COHAB. **Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. Curitiba: COHAB CT, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social**. Curitiba: COHAB-CT; IPPUC, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 15.511, de 10 de outubro de 2019**. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Curitiba, PR, 10 de outubro de 2019.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1988.

DENALDI, R. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: Rosa, J. S. (Org.), **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 57-73.

DENIZO, V. Papéis do Estado na questão habitacional: reflexões conceituais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, v. 15, n. 1, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, MDU, UFPE, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 2001. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 2001.

FURLAN, D. L. S. **Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba: produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT**. 2020. 171 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2020.

GARCIA, M. D. **O MAB – Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política**. 1990. 324 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 1990.

IPPUC. **Análise, diagnóstico e diretrizes do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano**. Curitiba: IPPUC, 1985.

- \_\_\_\_\_. **Diretrizes para a Política Habitacional.** Curitiba: IPPUC, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba.** Curitiba: IPPUC, 1975.
- \_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação.** Curitiba: IPPUC, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Política Habitacional de Interesse Social:** plano e desfavelamento de Curitiba. Curitiba: IPPUC, 1976.
- LIMA, C. A.; NUNES DA SILVA, M; TEXEIRA, A. G. Incongruências entre moradia e mobilidade. Conjuntos de habitação popular e o sistema BRT em Curitiba. In: POLLET, A.; LUVISOTTI, L. (Ed.). SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 2018, Córdoba. **Anais...** Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 2018. Libro digital, EPUB, p. 253-275.
- LIMONAD, E. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? In: Costa, G. M.; Moura, H. S.; Monte-Mór, R. L. M. (Orgs.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana.** Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 71-102.
- KOWARICK, L. **Escritos urbanos.** São Paulo: Ed. 34, 2000.
- MANTAGUTE, E. I. I. **Educar a infância:** estudo sobre as primeiras creches públicas da Rede Municipal de Educação de Curitiba (1977-1986). 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/20261>. Acesso em: 22 jul. 2021.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- \_\_\_\_\_. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- \_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Dossiê Capitais do Urbano. Novos Estudos CEBRAP,** São Paulo, v. 35 (02), p. 5-33, jul. 2016.

MELLO, T. C. de. **Perfil de demanda habitacional em Curitiba.** Curitiba: Universidade Católica do Paraná PUC-PR, Estudos Superiores de Gestão Técnica do Meio Urbano – GTU, IPPUC, 1992.

NUNES DASILVA, M. **Indústria e produção do espaço urbano em Araucária.** 2006. 114 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2006. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/3774>. Acesso em: 22 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba.** 260 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/28377>. Acesso em: 22 jul. 2021.

NUNES DA SILVA, M.; POLUCHA, R. S.; TEXEIRA, A. G.; DUDA, M. E.; MAKOVSKI, E.; SIQUEIRA, E. C. **Relatório de pesquisa Produção da COHAB-CT e universalização do acesso à moradia na metrópole de Curitiba.** Curitiba: LAHURB UFPR, 2020.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. L. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. **Relatório de pesquisa Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba.** Curitiba: LAHURB UFPR; LEPUR UFABC; Observatório das Metrôpoles, 2021.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. **Relatório de Pesquisa do PAC.** Curitiba: LAHURB UFPR, 2018.

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo.** Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

PILOTTO, A. S. **Área metropolitana de Curitiba: Um estudo a partir do espaço intra-urbano.** 2010. 196 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

POLLI, S. A.; GUSSO, R. J. **Movimentos de moradia em Curitiba: história, repertórios e desafios (1977-2011).** In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v. 15, n. 1, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ENANPUR, 2013.

POLUCHA, R. S. **Ecoville: construindo uma cidade para poucos.** 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 2010.

REHBEIN, M. P. **Curitiba – 50 anos de eleições municipais** – as forças políticas que nas democracias e no governo militar disputam poder. 2008. 403 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/45449>. Acesso em: 22 jul. 2021.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B. R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: Carvalho, C. S.; Rossbach, A. C. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 23-34.

ROLIM, M. C. M. B. **Favelas, movimento associativo e planejamento urbano em Curitiba**. 1985. Xf. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 1985.

SÁNCHEZ, F. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

\_\_\_\_\_. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2010.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

TONELLA, C. Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba. Quais são as opções de moradia para os trabalhadores pobres, afinal? **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, 12 (23), p. 239-262, jan./jun. 2010.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Org.). **MetrÓpole Grande Curitiba**: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.

URBS (2016). Evolução RIT. Site oficial. Disponível em: <https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte/26>. Acesso em: 12 jan. 2018.

VASCO, K. M. C. M. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba**: o caso da Vila Santos Andrade. 2018. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/57107>. Acesso em: 22 jul. 2021.



# TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM FORTALEZA

avanços e retrocessos

Renato Pequeno  
Joísa Barroso Loureiro  
Sara Vieira Rosa  
Marcelo Capasso  
Valéria Pinheiro  
Fernanda Cavalcante Mattos

## INTRODUÇÃO

De acordo com os dados levantados para a elaboração do Plano Local Habitacional de Interesse Social em 2012, Fortaleza apresenta mais de 41% da população vivendo em assentamentos urbanos precários, totalizando mais de 1,07 milhões de habitantes (FORTALEZA, 2012). São milhares de famílias em condições desfavoráveis de habitabilidade e de moradia, em situação fundiária irregular, distribuídos em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais incompletos localizados em quase todos os bairros de Fortaleza.

**Renato Pequeno** é professor titular do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC), onde coordena o Laboratório de Estudos da Habitação (Lehab), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e mestre em Planejamento de Infraestruturas pela Universität Stuttgart. **Joísa Barroso Loureiro** é doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFC, professora da Universidade de Fortaleza (Unifor) e pesquisadora do Lehab da UFC. **Sara Vieira Rosa** é doutora em Arquitetura e Urbanismo (FAUUSP), mestre em Assentamentos Humanos e Meio Ambiente pela Universidad Católica de Chile e pesquisadora do Lehab da UFC. **Marcelo Mota Capasso** é doutorando em Geografia pela UFC, mestre em Urban Management pela Technische Universität Berlin e pesquisador do Lehab da UFC. **Valéria Pinheiro** é doutoranda em Ciências Sociais pela UFC, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ e pesquisadora do Lehab da UFC. **Fernanda Cavalcante Mattos** é doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP e pesquisadora do Lehab da UFC.

Esses números trazem à tona o grau de desigualdade que permeia a cidade que atualmente produz mais riquezas no Nordeste, detentora do maior PIB da região e o décimo do país, conforme estudos do IBGE realizados em 2020<sup>1</sup>. Observa-se que, ao mesmo tempo em que ocorre o crescimento econômico, a favelização na cidade destaca-se como processo socioespacial que se intensificou nas últimas décadas, assumindo formas diversas, cujas variações indicam desde os anos 1960 a necessidade de políticas públicas habitacionais de interesse social específicas.

Contudo, as condições marginais desses assentamentos têm sido enfrentadas com intervenções marcadas pela remoção de favelas de áreas urbanas mais consolidadas de maneira seletiva, evidenciando-se um padrão de segregação imposta. Em muitos casos, foram reproduzidas medidas adotadas desde os anos 1970, quando comunidades inteiras foram involuntariamente deslocadas para áreas periféricas da cidade, provocando um processo de crescimento desordenado que interferiu fortemente na estruturação da região metropolitana.

Ao longo desse período, Fortaleza foi alvo de vários programas de urbanização de favelas, marcados por diversas ações. Essas intervenções demonstram um enorme distanciamento da realidade de expansão da cidade informal e precária, indicando o retardamento e a ineficácia das medidas adotadas. Fatores como a descontinuidade das políticas, a fragilidade institucional, as injunções dos setores produtivo e imobiliário nas tomadas de decisão do Estado, o não enfrentamento da questão fundiária pelo poder local e a dissociação entre as políticas urbana e habitacional poderiam explicar a atual condição em que se encontra a cidade, considerando o seu processo de favelização.

Neste capítulo, pretende-se discutir a trajetória das políticas públicas voltadas para a urbanização de assentamentos precários em Fortaleza, considerando os arranjos institucionais diretamente envolvidos e os programas implementados pelos governos estadual e municipal em suas diferentes estratégias de intervenção. Busca-se analisar os resultados obtidos em três diferentes fases, definidas conforme a presença de órgãos federais diretamente vinculados às políticas

---

1. Informações a respeito dos estudos realizados pelo IBGE foram amplamente divulgadas na mídia local, podendo ser acessadas em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/12/16/veja-quais-sao-as-cidades-mais-ricas-do-ceara-maioria-esta-na-grande-fortaleza.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2021.

habitacionais de interesse social, significando a disponibilidade de recursos financeiros para investimentos nesses setores.

A primeira fase iniciou-se com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, estendendo-se até a sua extinção, em 1986, dois anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecida por seu viés municipalista em se tratando de políticas públicas. A segunda fase abrangeu o período posterior à liquidação do BNH, quando a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu a função de agente financeiro principal das ações de enfrentamento do problema da moradia, sendo concluída em 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades. A terceira fase, denominada como ciclo recente da política habitacional, revela um considerável incremento dos recursos alocados para programas de urbanização de favelas, em sua maior parte conduzidos pelos governos municipais.

Além desta introdução e das considerações finais, este capítulo estrutura-se em três partes, cada uma delas referente aos períodos supramencionados, que intentam sintetizar as constatações obtidas nesta pesquisa, abrangendo o processo de favelização e as estratégias de intervenção adotadas por cada instituição.

## **DOS PRIMÓRDIOS DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM FORTALEZA AO FIM DO BNH**

Diversos estudos voltados para a história da urbanização de Fortaleza revelam indícios do processo de favelização da cidade fortemente associados à segregação dos mais pobres. Duas vertentes podem ser apontadas: a presença de assentamentos precários nas bordas da cidade e nas faixas de praia (ANDRADE, 2012) e a implantação de campos de concentração e abarracamentos situados fora do setor onde valia o código de posturas para abrigar os retirantes (NEVES, 1998; RIOS, 1999).

Contudo, só em 1963 foram demarcadas oficialmente 11 favelas no diagnóstico para elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, a maior parte nos bairros à beira-mar. Algumas delas passaram a ser alvo de recorrentes tentativas de remoção, em função de obras viárias, para as quais eram direcionados os investimentos imobiliários. Isso fez emergir movimentos sociais em defesa do direito à moradia, que contaram com o apoio da ala progressista da Igreja Católica (SILVA, 1987; JUCÁ, 2003).

Diante dessa situação, no início dos anos 1960, foi criada a Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), voltada para atuar no enfrentamento ao problema da favelização, que foi apontado por Hélio Modesto<sup>2</sup> no Plano Diretor da Cidade de Fortaleza de 1963, vislumbrando nos recursos do BNH a possibilidade de promover intervenções nestes assentamentos. De acordo com Barros e de Maupeou (2015), a FSSF correspondia a uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira, contando com patrimônio próprio e com recursos complementares diretamente concedidos por proprietários de terras ocupadas para promover remoções mediante indenização.

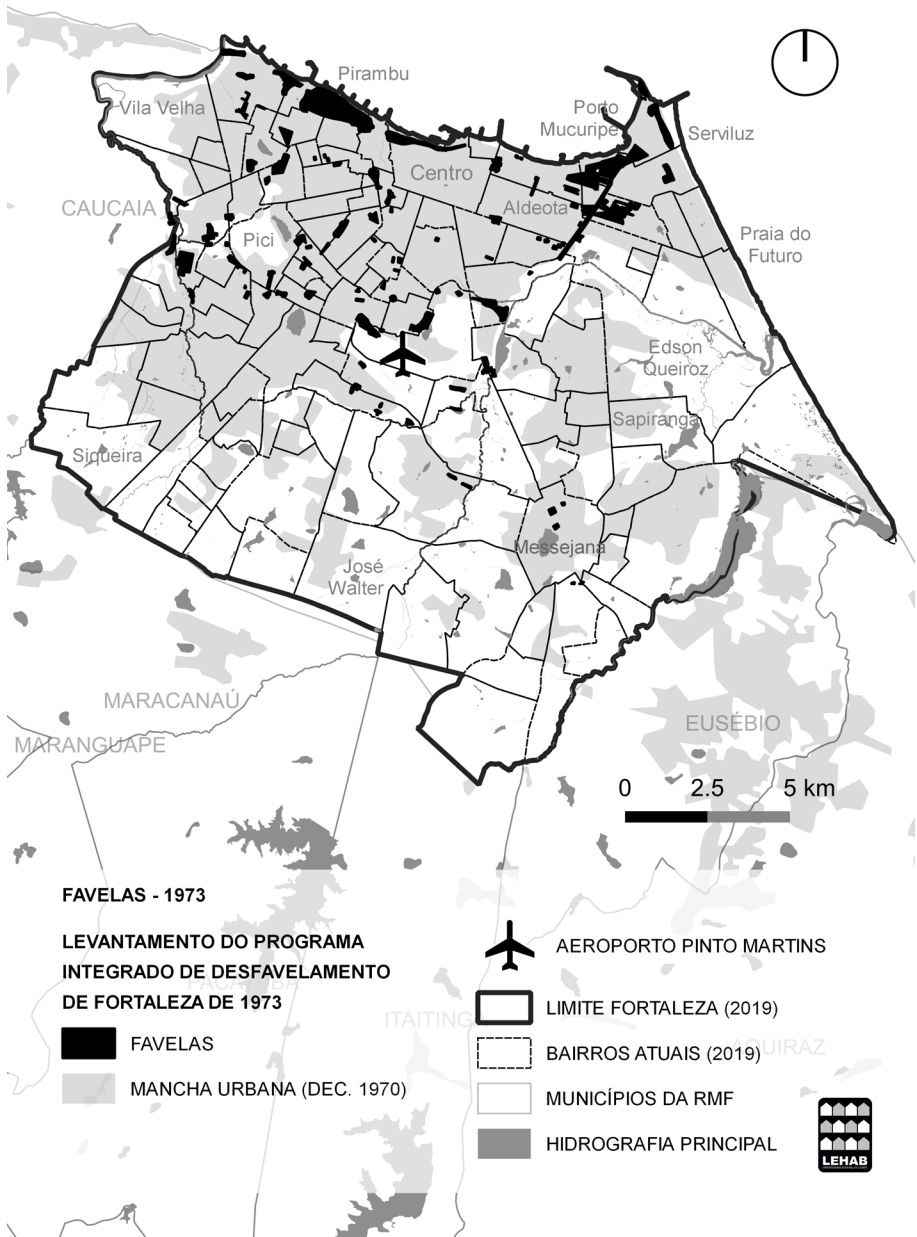
Contudo, só em 1973 iniciou-se esse primeiro ciclo, com a apresentação do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza pela FSSF. Como parte integrante desse programa, foi realizado levantamento que indicou a presença de 81 comunidades, onde viviam 34.251 famílias, totalizando 205.506 habitantes (FORTALEZA, 1973), o que representava mais 23,5% da população (**Figura 1**).

Considerando a disponibilidade de recursos para o setor habitacional pelo BNH, a FSSF propôs duas grandes estratégias. A primeira indicava a remoção das favelas situadas ao leste do Centro, com reassentamento em conjuntos ao sul e ao sudoeste da cidade. Seriam grandes conjuntos periféricos, com lotes unifamiliares de 120 metros quadrados, atendendo a 14.500 famílias. A segunda estratégia de intervenção sugeria a realização de melhorias nas infraestruturas urbanas em favelas situadas a oeste do Centro. No caso, 49 áreas de ocupação seriam alvo de melhorias urbanísticas, sem indicar a necessidade de remoção (FORTALEZA, 1973).

Contudo, apenas cinco conjuntos habitacionais foram construídos, com um total de 2.742 unidades, atendendo às demandas diretas de remoções de favela, associadas à abertura de vias estruturantes, e beneficiando setores mais valorizados a leste, confirmando as intenções supracitadas da FSSF. Ainda nos anos 1960, dois pequenos conjuntos foram edificadas. Em seguida, outros três foram construídos por meio do Programa de Erradicação das Favelas: em 1971,

---

2. O arquiteto urbanista Hélio Modesto foi contratado em 1960 para coordenar a equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza de 1963. Para mais informações, ler a tese de doutorado *Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992*, de Vera Mamede Aciolly, realizada no programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA, defendida em 2008.



**Figura 1. Levantamento do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza de 1973.**

**Fonte:** Favelas - Levantamento do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza de 1973; Mancha Urbana - Observatório das Metrôpoles, Metrowiki Fortaleza (2006); Lehab; Fortaleza/Seuma (2020).

**Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab/Rosa e Pequeno. 20/09/2021

o Alvorada, com 310 unidades, atendendo à demanda da Favela do Trilho, retirada para dar lugar à Avenida Borges de Melo e à rodoviária; em seguida, o Marechal Rondon, em 1972, situado no município de Caucaia, com 1.280 moradias para famílias removidas do Pirambu e do Arraial Moura Brasil por conta da Avenida Leste Oeste; e, por fim, o Conjunto Palmeiras, em 1974, que abrigou 732 famílias removidas dos bairros Aldeota, Vicente Pinzon, Praia de Iracema e São João do Tauape (**Figura 2**). Conforme Máximo (2012), a produção habitacional naquele período revelou a ascensão dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza, visto que os conjuntos buscavam atenuar as pressões sociais emergentes nos anos anteriores<sup>3</sup>.

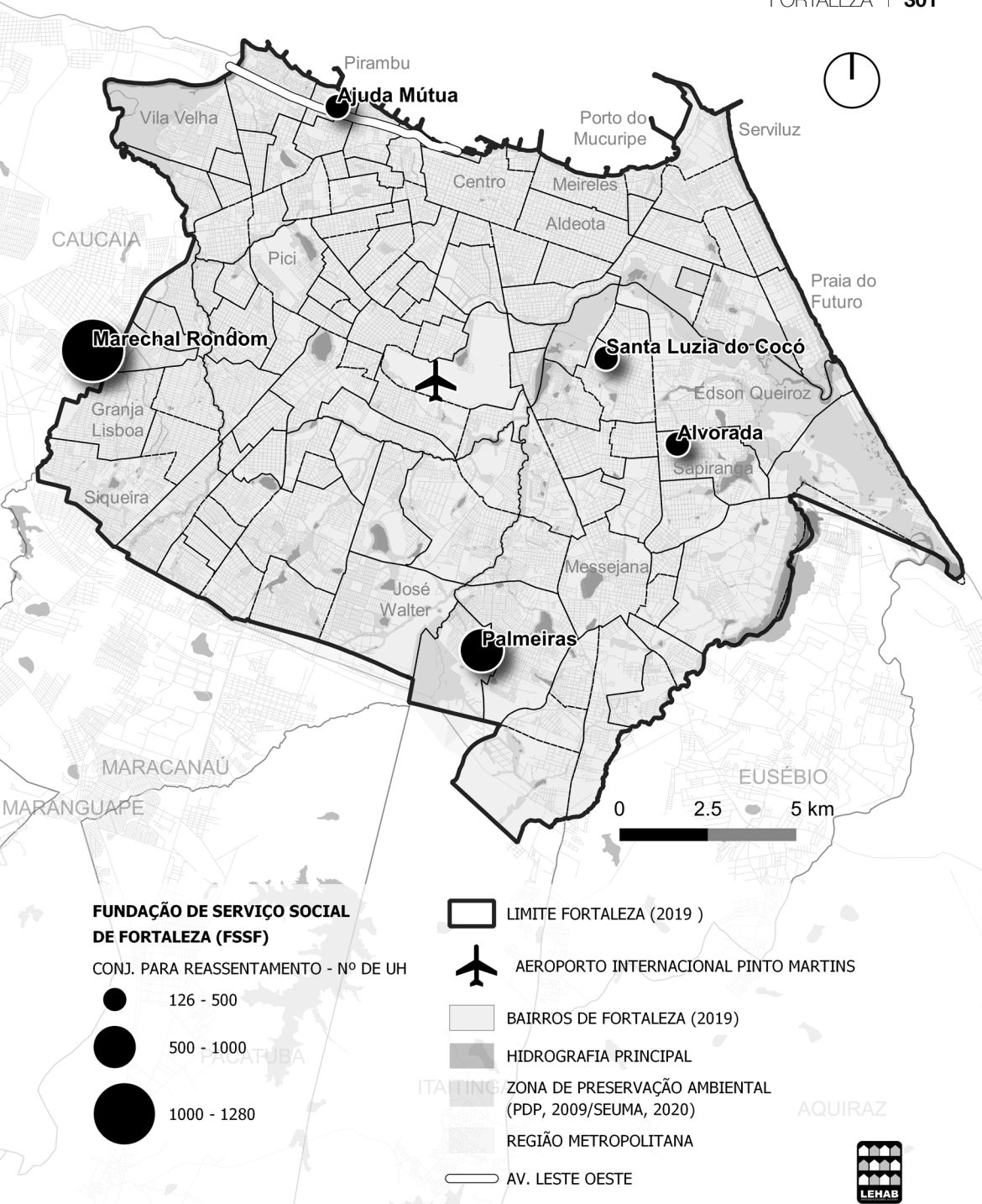
Desde já, evidenciava-se a definição de uma prática que se tornaria recorrente por parte do Estado: a remoção de favelas bem localizadas e o reassentamento periférico em conjuntos precários. Entretanto, boa parte dos grandes conjuntos habitacionais construídos com recursos do BNH não contemplaram as demandas de favelas, dada a mudança de orientação do Sistema Nacional de Habitação, que passou a priorizar a demanda solvável em detrimento da de interesse social (AZEVEDO, 1982).

A implantação desses conjuntos periféricos, mesmo aqueles que não se destinaram ao atendimento das comunidades, findaram por contribuir com a produção de periferias desordenadas, incompletas, degradadas e vulneráveis. Muitos deles atraíram novas ocupações em seu entorno, estimuladas pela disponibilidade de terrenos vazios sem a devida urbanização e nas proximidades de setores dotados de infraestrutura, equipamentos e serviços. Esses territórios apresentam até hoje dificuldades para ser urbanizados.

Posteriormente, em 1979, o governo estadual criou o Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa), instituição independente da COHAB-CE, voltado para implementar as ações do Programa de Erradicação de Subhabitação, formulado pelo BNH. Para Braga (1995), esse programa destinava-se à população vivendo em favelas, evitando o seu deslocamento para áreas distantes e a quebra de seus vínculos

---

3. Destacamos a pesquisa de mestrado de Rerisson Máximo, realizada junto ao IAU-USP em 2012, como uma leitura para aprofundar conhecimentos sobre a produção habitacional de interesse social pela construção de grandes conjuntos no período do BNH, para os quais foram deslocadas algumas comunidades.



**Figura 2. Conjuntos para reassentamentos de favelas implantados pela FSSF entre 1963 e 1974.**

Fonte: Máximo (2012); Moura (2016); Habitafor (2012); Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/Seuma (2020). Sistema de Projeção: Utm, Sirgas 2000. Elaboração: Lehab/Rosa e Pequeno. 20/09/2021



sociais e das relações de trabalho. Como parte de suas diretrizes, estava a importância de proporcionar a participação das comunidades no processo decisório na implementação dos projetos e a adequação dos valores dos financiamentos à capacidade das famílias atendidas.

Ainda de acordo com Braga, a Proafa teve como uma de suas primeiras ações a realização de levantamento das áreas faveladas em 1980, quando foram mapeados 216 aglomerados subnormais, abrigoando mais de 321 mil pessoas, correspondendo a quase um quarto da população de Fortaleza. Um passo seguinte foi a definição de critérios para definir as áreas a serem urbanizadas, dentre os quais: situação de alagamento, mesmo que parcial, dadas as condições geotécnicas; e, terrenos com dificuldade de escoamento de águas, cujo acúmulo poderia derivar em condições insalubres para os seus moradores.

Os primeiros estudos destacaram 37 comunidades, onde viviam cerca de 17.551 famílias. Desse universo, uma nova bateria de variáveis foi adotada para selecionar as áreas, diferenciadas quanto ao grau de alagamento, grau de contaminação, condições de habitabilidade, densidade de ocupação da área e previsão de projetos urbanos a elas vinculados. Almejava-se a construção de 11 mil unidades nos três primeiros anos. Todavia, ao final de sua existência, a Proafa construiu pouco mais da metade da meta pretendida, totalizando 5.626 habitações (BRAGA, 1995).

Os resultados das ações da Proafa indicaram a adoção da remoção e reassentamento como única estratégia, seguindo os mesmos procedimentos da FSSF. Constatou-se a distribuição de conjuntos habitacionais em diferentes setores da cidade, visando atender famílias removidas de favelas próximas aos mesmos. Todavia, observou-se que nem todas as comunidades atendidas tinham sido selecionadas nos estudos realizados pela fundação.

Comunidades do setor oeste de Fortaleza situadas em áreas alagáveis, às margens do Rio Maranguapinho, foram atendidas com a construção do Conjunto São Francisco, no bairro Quintino Cunha, com 991 unidades habitacionais. Ainda no mesmo setor oeste, o Conjunto Planalto das Goiabeiras foi utilizado para a relocação de 1.013 famílias do Grande Pirambu, histórico complexo litorâneo de favelas. No setor leste da cidade, foi edificado o Conjunto Santa Terezinha, atendendo a algumas comunidades dos bairros



do Mucuripe e Vicente Pinzon, em um total de 1.022 habitações. Em duas etapas, este conjunto representou a ocupação intensiva sobre as dunas no front litorâneo a leste de Fortaleza, vindo posteriormente a atrair para o seu entorno diversas comunidades, apesar de não se tratar de um sítio em condições naturais adequadas ao padrão implantado.

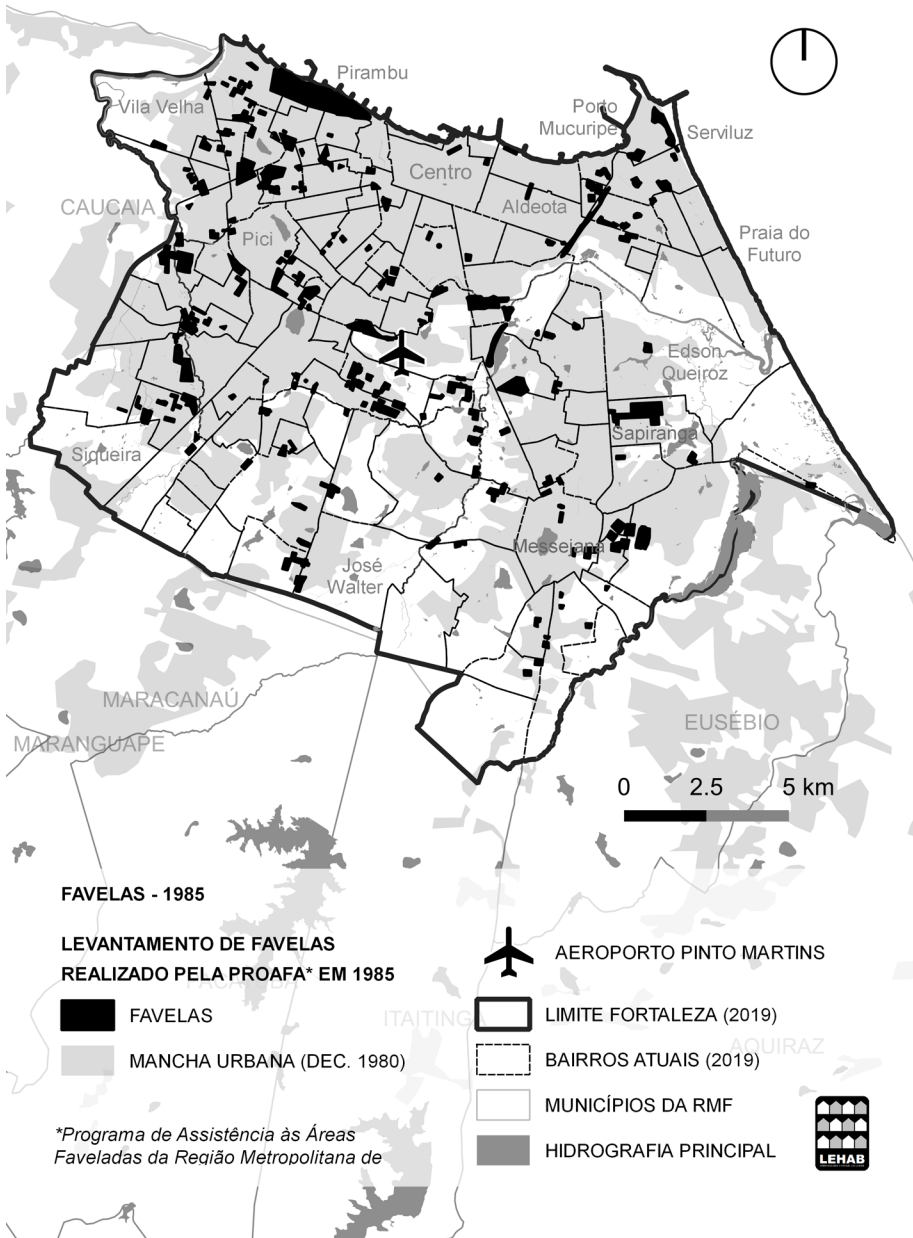
As relações de proximidade entre as comunidades e o sítio do reassentamento ficaram mais evidentes no caso do Conjunto Tancredo Neves. Realizado em quatro etapas, com 2.156 unidades habitacionais, esse empreendimento atendeu à comunidade do Lagamar, situada a pouco mais de 2,4 km a sudeste. No ano seguinte, o Conjunto João Paulo II foi edificado para abrigar 355 famílias da mesma comunidade, porém em uma localização bem mais distante, a 6,8 km ao sul. Contudo, apesar dessa intervenção no Lagamar, com amplas remoções, a comunidade permanece como uma das mais densas de Fortaleza.

Dois casos especiais merecem ser destacados: a comunidade das Quadras do Santa Cecília, cuja intervenção urbanística teve como meta o reassentamento *in loco*, substituindo todas as moradias precárias por outras, conformando um pequeno conjunto que beneficiou a 444 famílias; e, o Campo do América, onde 580 famílias foram beneficiadas com urbanização sem remoção. Ambos dizem respeito a comunidades bem localizadas, que apesar das pressões contrárias às suas permanências, foram apoiadas pela Proafa, graças aos vínculos com o governo estadual<sup>4</sup>. Ademais, essas áreas obtiveram, além da urbanização, a regularização fundiária, garantindo para os seus moradores a segurança de posse.

Em 1985, a Proafa atualizou o seu levantamento de favelas, identificando 254 comunidades onde viviam cerca de 352 mil pessoas, representando mais de 26% da população de Fortaleza. Ao comparar esses números aos primeiros levantamentos feitos pela FSSF, em 1973, constata-se o forte descompasso entre o que foi feito e a demanda real, visto que as favelas mais que triplicaram em números absolutos e o número de famílias mais que dobrou (**Figura 3**).

---

4. A Proafa foi criada em 1979, quando o estado do Ceará era governado pelo Coronel Virgílio Távora, eleito pela coligação Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e Partido Social Democrático (PDS), nomeado pelo derradeiro presidente da ditadura militar, o General João Batista Figueiredo. Mais detalhes sobre a instituição podem ser obtidos em: BRAGA, E. Os Labirintos da Habitação Popular. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.



**Figura 3. Levantamento de favelas realizado pela Proafa em 1985.**

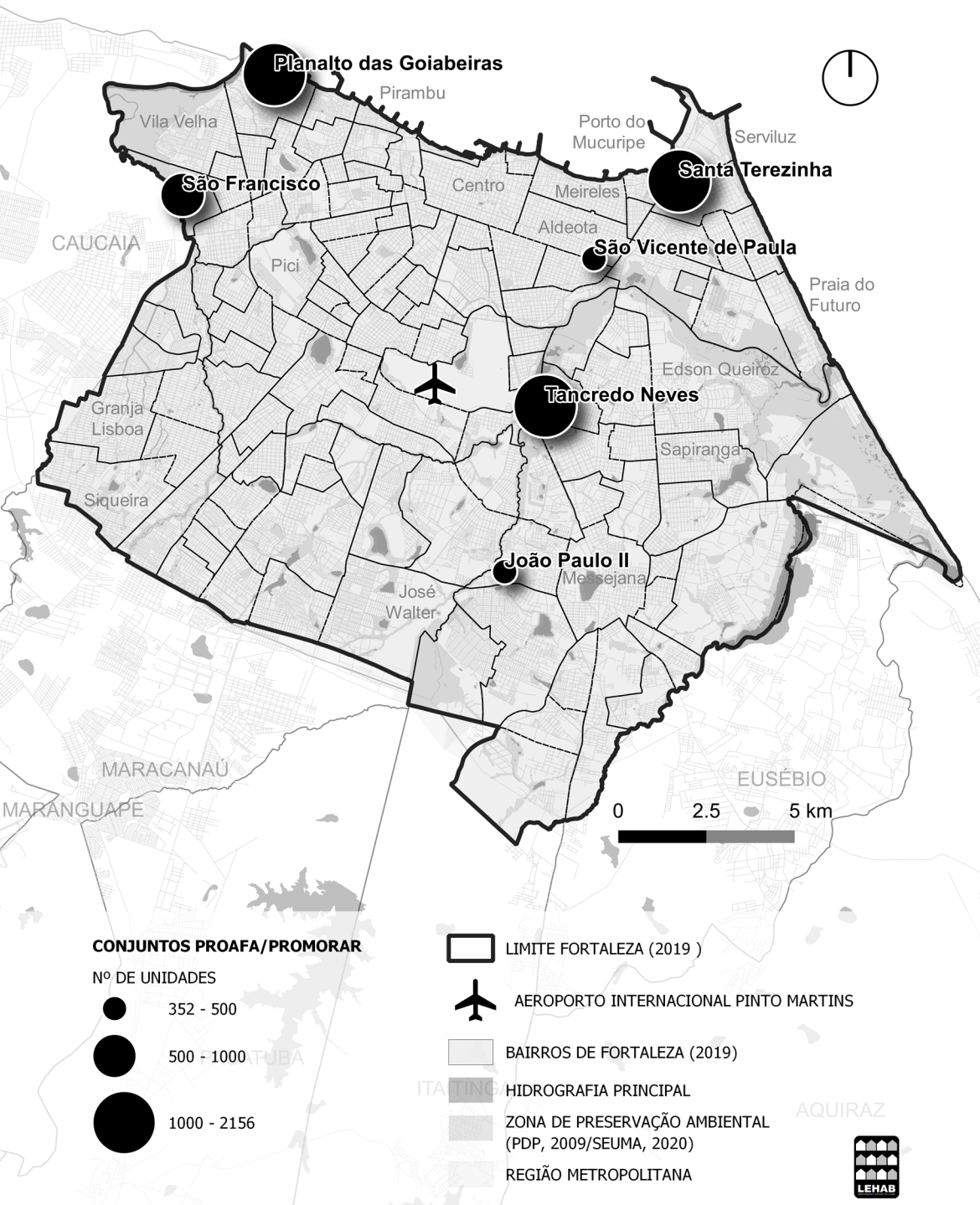
**Fonte:** Favelas - Proafa (1985); Mancha Urbana - Observatório das Metrôpoles, Metrowiki Fortaleza (2006); Base de Dados Do Lehab-Ufc; Fortaleza/Seuma (2020).

**Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab / Rosa e Pequeno. 20/09/2021

Quanto à distribuição espacial dos assentamentos precários, é possível constatar algumas dinâmicas: a expansão de pequenas favelas nas periferias, seguindo os rios urbanos; o deslocamento das favelas em direção aos conjuntos feitos pelo BNH a oeste e ao sul de Fortaleza; a formação de novas favelas, com a ocupação de vazios em loteamentos ao leste, especialmente na Sapiranga e na Messejana.

Era de se esperar que maiores investimentos viessem a ser realizados nas favelas, garantindo-lhes infraestrutura urbana, acesso aos equipamentos sociais, melhorias habitacionais e segurança de posse. Afinal, naquele momento o problema se localizava na capital. Aguardava-se o fortalecimento do aparato institucional e a formulação de dispositivos normativos que viabilizassem a regularização fundiária. Todavia, com a extinção do BNH, grandes mudanças no âmbito da política habitacional brasileira resultaram em alterações nos arranjos institucionais estaduais e locais, redefinindo o curso das ações de urbanização de favelas em Fortaleza. A **Figura 4** apresenta os seis conjuntos habitacionais construídos para reassentamento de famílias removidas das favelas selecionadas pela Proafa.

Chama atenção a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais buscando atender às demandas de diferentes frentes de expansão da cidade: litorânea e periférica, tanto a leste como a oeste.



**Figura 4. Conjuntos para reassentamentos de favelas pela Proafa.**

**Fonte:** Aragão (2010); Máximo (2012); Moura (2016); Habitafor (2012); Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/Seuma (2020); Lehab.

**Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab/Rosa e Pequeno. 20/09/2021

## **A MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS: PRIMEIRAS MUDANÇAS**

Em 1986, iniciou-se a segunda fase de urbanização de assentamentos precários em Fortaleza, marcada pela extinção do BNH pelo governo federal como tentativa de controlar a crise econômica e política pela qual passava o Brasil. Tal encerramento representou a contenção de recursos para o setor habitacional, seja para os conjuntos habitacionais, seja para os programas criados para atender às demandas de interesse social ditas não solváveis, trazendo uma série de alterações na condução das ações ao nível local.

Naquele período, o estado do Ceará sofria uma série de reformas administrativas de cunho neoliberal que interferiram na formulação e na implementação das políticas públicas, como a extinção da PROAFA, em 1990, na primeira gestão do governador Tasso Jereissati. Importante mencionar que, nesse mesmo período, Fortaleza teve a professora Maria Luíza Fontenele como a primeira mulher eleita prefeita pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Contudo, em meio ao avanço do neoliberalismo no governo estadual, reduzindo programas sociais e extinguindo instituições, verificava-se ao mesmo tempo algumas tentativas de captar recursos para executar grandes obras vinculadas aos eixos estratégicos definidos no Plano Estadual de Desenvolvimento. Ou seja, o Estado permanecia na condição de interventor, em princípio, visando atrair investidores. Disso decorre um conjunto de intervenções na cidade, especialmente no setor com maior atratividade ao turismo, que culminaram com a captação de recursos financeiros para algumas obras de urbanização de favelas vinculadas ao Pro-Moradia, o qual tinha a CEF no comando.

Uma das primeiras ações da COHAB-CE foi a realização de um novo censo de favelas, que apontou o rápido processo de favelização da cidade, assim como o seu transbordamento para os municípios vizinhos. Em pouco mais de seis anos, houve um aumento de 254 para 355 favelas. Além disso, em termos populacionais, o número de pessoas moradoras de favelas passou de 352 mil para mais de 544 mil (CEARÁ, 1991).

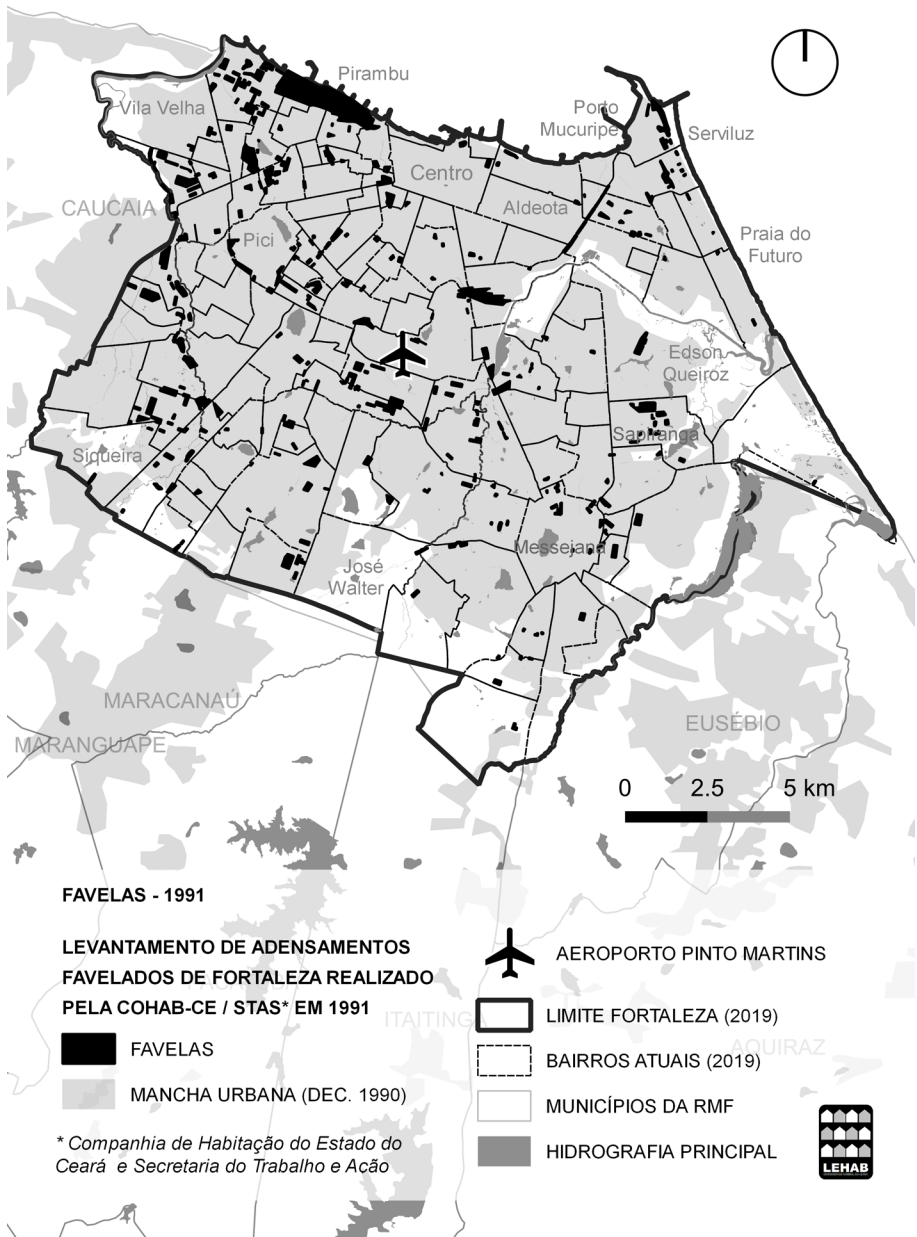
Diferenciadas quanto às condições de sítio geográfico, presença de equipamentos, disponibilidade de infraestruturas urbanas e organização social, as favelas de Fortaleza abrigavam mais de 31% da população do município. Contudo, ao serem mapeadas, em comparação com os levantamentos anteriores, de 1973 e 1985, observa-se um grande deslocamento das áreas de ocupação em direção aos grandes conjuntos habitacionais das periferias, definindo os atuais bairros-favela e revelando o adensamento dos territórios populares (**Figura 5**).

Constata-se ainda o agravamento das condições precárias de moradia e o empobrecimento urbano, possivelmente associado ao incremento do controle urbano nos terrenos públicos e nas propriedades particulares. Com isso, restam para os mais pobres as áreas de risco: terrenos às margens de rios, córregos e lagoas, assim como encostas de dunas e as faixas de praia, que se tornam o principal problema a ser enfrentado pelas políticas habitacionais.

Em Fortaleza, foram aprovados 21 projetos vinculados ao Pro-Moradia encaminhados pela COHAB-CE à CEF, sendo que alguns deles buscavam dar prosseguimento às ações realizadas pela extinta Proafa. De acordo com dados obtidos em 1998 junto à COHAB-CE, mais 52 mil famílias foram beneficiadas com a construção de 3.550 unidades habitacionais, indicando a mudança de estratégia de intervenção. Optou-se, naquele momento, pela urbanização sem remoção em larga escala e o reassentamento restrito às famílias removidas, devido à abertura de vias e às obras de saneamento. A maior parte das favelas-alvo do programa estavam bem localizadas, atendendo às diretrizes governamentais de intervir em setores próximos aos atrativos turísticos (**Figura 6**)<sup>5</sup>.

---

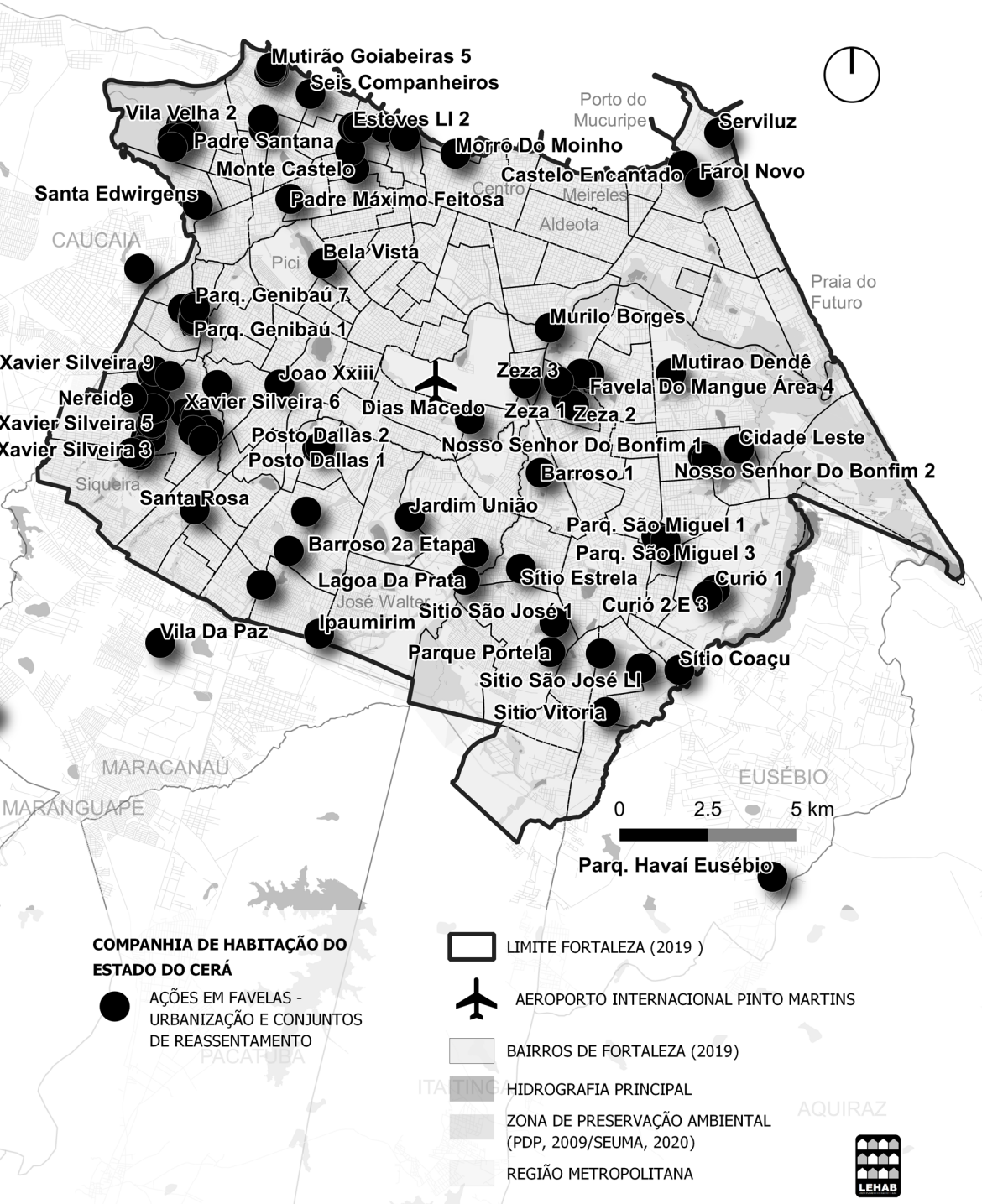
5. Dados obtidos por Renato Pequeno junto à Cohab, em 1998, durante a pesquisa de campo para o projeto Parâmetros técnicos de urbanização de favelas: replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade, realizado junto ao LABHAB, com o apoio da FINEP, sob a coordenação da professora Laura Bueno.



**Figura 5. Levantamento de adensamentos favelados de Fortaleza – 1992.**

**Fonte:** Favelas - Cohab-Ce e Stas (1991); Mancha Urbana - Observatório das Metrôpoles, Metrowiki Fortaleza (2006); Base de Dados Lehab; Fortaleza/Seuma (2020).

**Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab/Rosa e Pequeno, 20/09/2021.



**Figura 6. Urbanizações de favelas e reassentamentos da COHAB-CE nos anos 1990.**

Fonte: Aragão (2010); Máximo (2012); Moura (2016); Habitafor (2012); Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/Seuma (2020); Lehab.

Sistema de Projeção: Utm, Sirgas 2000. Elaboração: Lehab/Rosa e Pequeno, 20/09/2021.



Vale mencionar que fazem parte desse programa algumas das primeiras urbanizações integradas ao entorno, com implementação de todas as suas infraestruturas e resolução de problemas geotécnicos e hidrológicos. Buscou-se ainda associar os trabalhos de engenharia urbana ao técnico social, discutindo as diretrizes projetuais por setores das comunidades, o que sinalizava alguma abertura para a participação comunitária. Realça-se a complementariedade entre a urbanização integrada e completa e o reassentamento nas proximidades das remoções compulsórias.

No âmbito municipal, dentre as ações que marcam o começo desse segundo ciclo, pode ser citada a criação da Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (COMHAB), em 1989, órgão vinculado ao gabinete do prefeito, dando-se início à municipalização das políticas habitacionais. Reunindo um pequeno grupo de trabalho, a comissão assume, dentre outras competências, todas as fases da elaboração de projetos habitacionais de interesse social, desde as infraestruturas às edificações, bem como do trabalho social e de regularização fundiária, que contempla estudos, orçamentos, implantação, acompanhamento de obra, prestação de contas, assistência técnica e avaliação.

A COMHAB também sediou o Prorenda Urbano em Fortaleza, programa bilateral Brasil-Alemanha realizado sob a coordenação da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará, com foco nos assentamentos urbanos precários. Voltado ao fortalecimento de comunidades, o Prorenda buscava implementar suas ações pela difusão de metodologias de planejamento participativo, implantação de sedes de associações de moradores, elaboração de planos de desenvolvimento local integrado e realização de obras de saneamento.

Na ausência de uma política habitacional municipal, frente à necessidade de dar respostas ao problema da moradia e diante da expansão desenfreada da favelização na cidade, a prefeitura de Fortaleza viu uma oportunidade no Programa Habitar Brasil BID (HBB), cujos recursos eram oriundos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Dentre as primeiras ações a serem realizadas pelos municípios que aderiram ao HBB, destaca-se a elaboração do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (Pemas), no qual eram elencadas as ações de desenvolvimento institucional. Em Fortaleza, onde a COMHAB esteve à frente de sua confecção, constatou-se multiplicidade de ações, assim como precárias condições de intersectorialidade na gestão municipal em se tratando da questão habitacional.

Segundo o diagnóstico institucional para apoiar a elaboração do Pemas, ao longo das duas últimas décadas teriam sido implementados 18 programas com intervenções feitas no campo de assentamentos subnormais em Fortaleza viabilizadas por instituições dos governos estadual ou municipal. Essas ações englobavam desde os grandes conjuntos da COHAB até os programas realizados por meio de parcerias da prefeitura com organizações não governamentais (ONGs). Desses programas, quase todos tinham a construção de novas casas como meta, com exceção do Prosaneamento e do Proinfra, voltados para melhorar a habitabilidade, e do Casa Melhor, que promovia reformas nas casas com microcrédito e assessoria técnica (FORTALEZA, 1999).

A dispersão das ações em habitação entre muitas secretarias municipais (pelo menos 11), dentre as quais a COMHAB, evidenciou ainda mais a necessidade de desenvolvimento institucional voltado para o enfrentamento da questão da moradia. Mesmo com a presença do Conselho Municipal de Habitação Popular e a instituição da Lei do Fundo de Terras e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social, observou-se, na ausência de uma política e de um plano, amplas dificuldades no enfrentamento do problema nos assentamentos precários.

Tendo em vista a constatação do agravamento dos problemas habitacionais e da fragilidade dos arranjos institucionais e dos instrumentos urbanísticos disponíveis, a COMHAB formulou uma matriz de ações no Pemas de acordo com as diretrizes do HBB, estruturada em três módulos: políticas e programas, planejamento e gestão e regulação urbanística (FORTALEZA, 2000). Todavia, faltava vontade política por parte do prefeito Juracy Magalhães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em empreender esforços para realizar ações voltadas para os chamados aglomerados subnormais. Vale mencionar que todo o processo de elaboração do Pemas se deu sem que houvesse qualquer debate junto aos movimentos sociais, apesar das pressões desses mesmos movimentos e de ONGs que realizavam paralelamente seminários para a construção de uma política habitacional alternativa para Fortaleza<sup>6</sup>.

---

6. Em 1998 e 1999 foram realizados levantamentos sobre o problema da moradia pelo Cearah Periferia, o Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos da Arquidiocese, a Caritas Arquidiocesana e a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, contando com o apoio de vereadores progressistas. Esses levantamentos foram debatidos em dois seminários denominados *Por uma política habitacional para Fortaleza*.

Diante desse cenário, surgiram novas ocupações, que desafiavam os limites impostos pela natureza. Alastraram-se as áreas de risco às margens de rios, lagoas, faixas de praia e encostas de dunas, que assumiram a condição de alvo preferencial para políticas públicas habitacionais de interesse social. Por conta das intensas chuvas presentes na década de 1990, esses assentamentos ganharam notoriedade, evidenciando-se a gravidade das condições de moradia e o iminente risco de desastre natural em que viviam milhares de famílias.

Em um cenário neoliberal de gestão territorial, marcado pela inexistência de uma política nacional de habitação, pelo repasse de responsabilidades aos municípios sem que possuíssem os recursos necessários, pela redução ou mesmo extinção das instituições públicas e pela terceirização dos serviços, ONGs e movimentos sociais tomaram o problema como uma de suas bandeiras, buscando apoio junto aos organismos internacionais e pressionando o Estado para que fossem formuladas e implementadas políticas públicas para esses setores.

Dois práticas espaciais implementadas nesse período merecem ser destacadas: a criação do Fórum Permanente das Áreas de Risco, um espaço de debates constituído por representantes das comunidades com vistas a pressionar o Estado, e a realização de um projeto demonstrativo na comunidade do Bom Sucesso, com a construção em um vazio urbano nas proximidades, em regime de mutirão, de 228 casas, centro comunitário, creche, mercado popular e obras de infraestrutura. O projeto inclui também atividades de geração de renda, formação profissional e fortalecimento da comunidade.

Essas duas ações foram fundamentais para impulsionar o novo ciclo de intervenções em favelas aberto no final da década de 1990. Na esteira delas, a COMHAB tratou de elaborar o Plano de Intervenção em Favelas reconhecidas como assentamentos subnormais como uma das ações do HBB, que, no caso de Fortaleza, foi restrito às áreas de risco. Nesse plano, foram reconhecidas 79 áreas identificadas em dossiê organizado pelo Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos da Arquidiocese em 1999 (CDPDH, 1999). Posteriormente, estabeleceu-se uma hierarquia das áreas com vistas à intervenção, com base em uma série de critérios sociais e ambientais (FORTALEZA, 2001).

Apesar de ocupar a nona posição no *ranking* de prioridades, a Lagoa do Opaia foi a área escolhida como primeiro assentamento a ser urbanizado com recursos do HBB, devido, dentre outros fatores, à sua situação geográfica às margens da lagoa nas proximidades do aeroporto internacional de Fortaleza.

Optou-se pelo reassentamento nas proximidades em edifícios multifamiliares, complementados com pequenos equipamentos sociais, com atividades de geração de emprego e renda e fortalecimento comunitário. Houve o reassentamento parcial, com um trecho urbanizado e melhorado com infraestruturas. Ainda em 2004, a Favela Maravilha, área de risco situada nas proximidades, veio a ser alvo de projeto, adotando-se uma estratégia de intervenção ainda mais radical, que indicava a remoção total com reassentamento em três setores: na própria área, em um vazio circunvizinho e no conjunto habitacional voltado para a Comunidade do Opaia.

Verificou-se o baixo impacto do HBB nas ações de desenvolvimento institucional relacionado à habitação nos primeiros anos, apesar da criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Foram realizadas apenas algumas ações previstas no Pemas, como a formulação de uma política habitacional e de ações normativas, que foram solicitadas a consultorias externas. São ações conduzidas sem quaisquer preocupações quanto às condições de implementação, visto que foi mantida a mesma diminuta equipe operacional de antes. Com isso, cada vez mais, evidenciava-se que a questão da moradia não era prioridade no planejamento da gestão. Por outro lado, a presença de uma instituição específica para o setor habitacional, como a Habitafor, tornou-se uma porta de entrada para demandas específicas dos movimentos sociais junto à administração municipal.

Nesse mesmo período, observa-se o avanço da gestão neoliberal na esfera estadual de governo, imprimindo-se a lógica do Estado mínimo. Especialmente no caso das políticas habitacionais de interesse social, verificou-se o desmantelamento da máquina administrativa, culminando com a extinção da COHAB-CE em 1999, até então a principal instituição pública atuante no enfrentamento da questão da moradia.

A partir de então, as políticas habitacionais comandadas pela extinta COHAB-CE se deslocam para a Secretaria Estadual de Infraestrutura (SEINFRA), reduzindo-se as ações setoriais de habitação conduzidas pelo Estado do Ceará a uma coordenação. Contudo, com o aumento da disponibilidade de recursos para obras nesse setor, em 2001, é formulado um novo plano de ação pelo governo estadual, denominado Novos Caminhos para o Setor Habitacional, do qual faz parte o Programa Casa Melhor (CEARÁ, 2001).

Apesar de voltado para todo o estado do Ceará, vale destacar a presença de um subprograma denominado Urbanização de Favelas com Reassentamento, que dava prioridade às famílias de áreas de risco. Tendo como meta o atendimento de 11.206 famílias, o programa trazia velhas práticas em seu conteúdo, considerando o reassentamento de 8.768 famílias em unidades habitacionais e a mera indenização para 2.438 famílias, sem qualquer indicação de destinação para estas últimas. Grande parte dessas áreas já havia sido relacionada como alvo de intervenção no passado, por meio da COHAB-CE e do Promoradia, dentre as quais: o Mucuripe e o Serviluz, o Pirambu e as favelas às margens do Cocó e do Maranguapinho (CEARÁ, 2001).

O governo estadual também passou a realizar o projeto-piloto em uma das áreas de risco apontadas pelo HBB, confirmando-se a perspectiva de que estes espaços passariam a ser a ter mais prioridade nas políticas habitacionais de interesse social. Mais uma vez, manteve-se o binômio remoção e reassentamento como estratégia de intervenção, prevalecendo a escolha de terrenos nas proximidades. Diante desse quadro, mantinha-se à margem questões como a regularização fundiária e o enfrentamento de questões associadas à urbanização, como o redesenho e a implantação de infraestruturas.

## **CICLO RECENTE DESDE A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES**

É possível afirmar que o ciclo recente da política habitacional se iniciou em 2005, quando o governo municipal manifestou interesse na implementação de política habitacional, abrindo diversas frentes com o apoio do governo federal. Naquele momento, o município soube tirar proveito dos recursos financeiros disponibilizados por meio de editais para o fortalecimento das instituições e para a implementação de projetos e obras voltados à provisão habitacional e à urbanização de pequenos assentamentos.

Fato é que, com a eleição da prefeita Luizianne Lins (PT), a questão da moradia passou a ser enfrentada de uma outra maneira. Desde o início de sua gestão, a Fundação Habitafor foi autorizada a concentrar sob a sua tutela todas as atividades do setor habitacional, que naquele momento estavam dispersas entre 11 diferentes secretarias. Na época, a condução da socióloga Olinda Marques, oriunda da diretoria da ONG Cearah Periferia, à presidência da

Habitafor, e de Eliana Gomes, que deixou a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza para assumir a Diretoria de Relações Comunitárias, sinalizava a perspectiva de uma gestão democrática e participativa, tendo em vista os contatos e as relações com os movimentos sociais, entidades e ONGs.

Graças à disponibilidade de recursos do HBB, houve a contratação de obras para a urbanização da Favela Maravilha, de acordo com projeto encaminhado no apagar das luzes da gestão anterior. Situada em uma das principais entradas da cidade, em um bairro em processo de valorização imobiliária, além de se estender ao longo de via férrea, a comunidade possuía um setor às margens de um riacho canalizado com problemas de alagamento frequentes. Verdadeiro laboratório para a nova gestão, a intervenção na Maravilha teve seus projetos urbanístico, habitacional, de geração de emprego e renda e de fortalecimento sociocomunitário revistos, sugerindo-se a adoção de novos procedimentos, dentre os quais a inclusão do Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso), semelhante ao viabilizado pelo Programa Favela Bairro, no Rio de Janeiro.

Contudo, no que diz respeito à formulação de políticas e à condução de processos de planejamento, verifica-se que a nova gestão quase não empreendeu esforços, prevalecendo o plano de intervenção em áreas de risco como peça fundamental na definição das escolhas. Por conta disso, na ausência de um debate sobre a política habitacional, verificou-se, por um lado, um progressivo distanciamento da Fundação Habitafor em relação aos movimentos sociais de moradia, e, por outro, um diálogo específico com aqueles que vieram a ser atendidos. Importante mencionar a existência de uma política habitacional formulada e aprovada ainda na gestão anterior, mas que não foi utilizada (FORTALEZA; CETREDE-UFC, 2003)<sup>7</sup>.

A discussão sobre a questão urbana vinculada às desigualdades socioespaciais e à democratização do acesso à terra urbanizada veio a ser retomada por meio da revisão do plano diretor municipal a partir de 2006, quando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foram adotadas como instrumentos de

---

7. Como uma das ações previstas pelo contrato entre a prefeitura e o HBB, previa-se a elaboração de uma política habitacional de interesse social, a qual foi contratada junto ao CETREDE, fundação vinculada à Universidade Federal do Ceará, vindo a ser posteriormente aprovada na Câmara de Vereadores: Lei ordinária n. 8.918, de 29/12/2004. A lei definiu o conceito de habitação de interesse social, os princípios, as estratégias de ação da PHIS, assim como apresentou normas de ações especialmente relacionadas à concessão de uso especial para fins de moradia, à aquisição dos terrenos e às condições de domínio.

luta pelo direito à cidade. Todavia, o debate foi conduzido pela Secretaria de Planejamento, contando com a consultoria do Instituto Polis, contratado para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), o que facilitou a inclusão das ZEIS no Projeto de Lei encaminhado à Câmara.

Na segunda gestão de Luizianne Lins (2009-2012), foram promovidas mudanças estruturais na condução da Habitafor. Contudo, graças à profusão de propostas na gestão anterior (2005-2008), muitas foram contratadas, abrindo diferentes frentes de obras na cidade.

No que diz respeito à urbanização de assentamentos precários, algumas favelas foram urbanizadas, assim como alguns pequenos conjuntos foram construídos para o reassentamento de famílias removidas. A escolha dessas áreas, via-de-regra adotou critérios políticos, em vez de técnicos. Moura (2017) destaca que 14 destas 23 ações vieram como demanda do orçamento participativo. Esse conjunto de intervenções previa a construção de 9.146 UHs, contudo, apenas 4.093 foram executadas.

Por se tratar de áreas de risco, mais uma vez predominou o padrão remoção e reassentamento. Inicialmente, a maioria dessas intervenções buscou o deslocamento para setores nas proximidades. Casos como as favelas do Pau Fininho no Papicu, do Açude João Lopes e da Lagoa do Urubu confirmam essa opção. Todas elas de pequeno porte e com recortes espaciais bem definidos, facilitando a sua relocação no entorno.

Algumas obras desse período voltaram-se para a produção de unidades habitacionais em bairros populares e com infraestrutura incompleta, destinadas tanto para atender à demanda de ocupações na periferia, como para dar prosseguimento a projetos inconclusos das gestões anteriores. Mesmo se tratando de situações de extrema complexidade, algumas dessas intervenções não foram concluídas, dadas as novas necessidades identificadas ao longo do processo de implementação.

Naquele período, acreditava-se que os avanços em termos de reforma urbana viessem a ser mais efetivos. Afinal, os conteúdos da política de habitação e regularização fundiária que indicavam a necessidade de reassentamento em local próximo às áreas de origem de comunidades removidas, assim como a presença das ZEIS na política urbana local, contribuíam com essa expectativa.

Realça-se a inclusão das ZEIS no Plano Diretor de Fortaleza em 2009, as quais foram classificadas em três tipos: 45 do tipo 1 – ZEIS Favelas; 56 do tipo

2 – ZEIS Conjuntos Precários; 34 do tipo 3 – ZEIS Vazios. Tais instrumentos corresponderiam a alternativas de associação entre as políticas urbana e habitacional, dentre outros motivos, pela priorização de assentamentos precários a serem urbanizados e regularizados e pela destinação de terrenos vazios dotados de infraestrutura para reassentamentos.

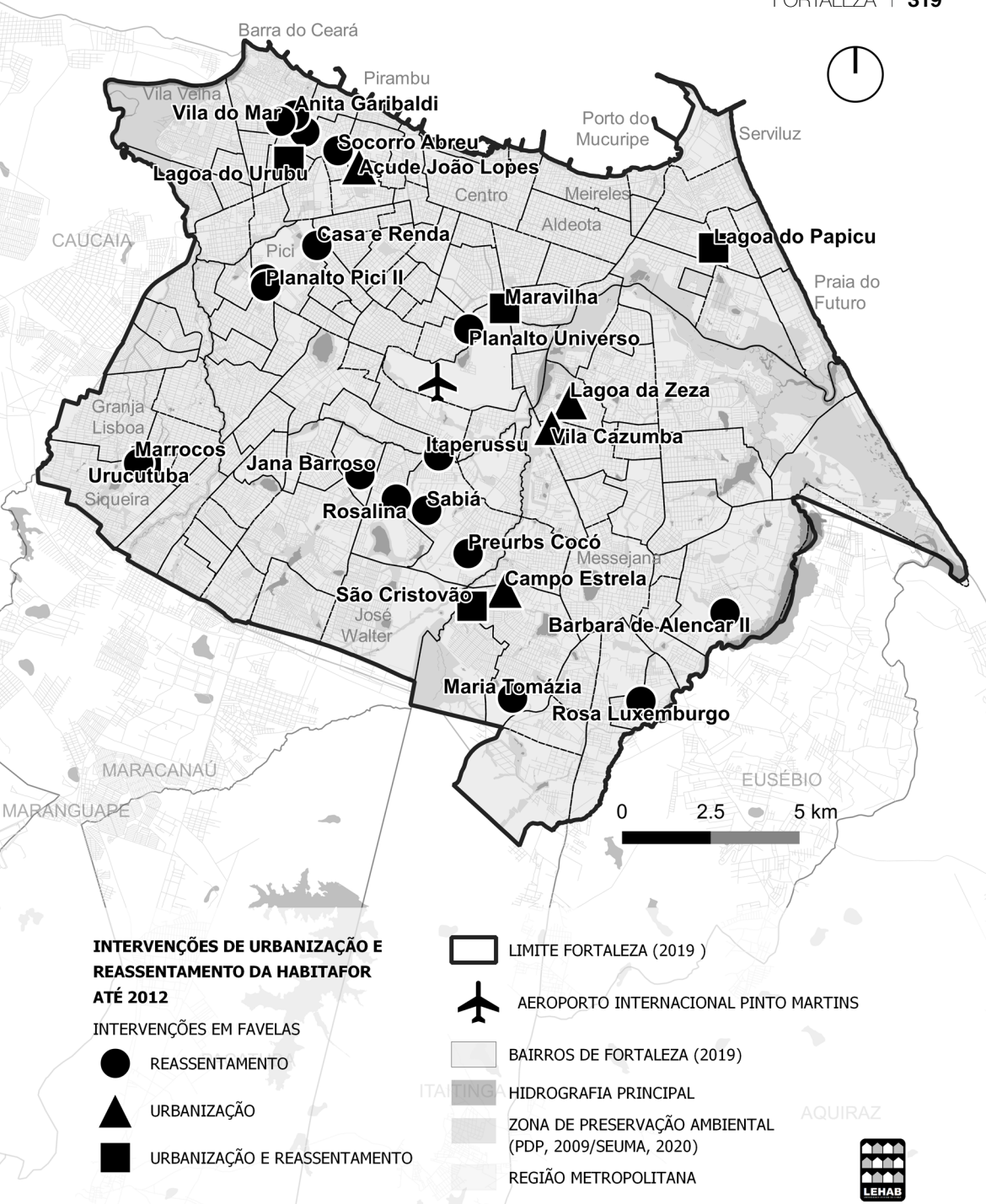
Muitas das favelas demarcadas como ZEIS assumiram essa condição em função de pressões e demandas apresentadas pelos movimentos sociais organizados nas audiências do Plano Diretor, com destaque para 56 conjuntos habitacionais considerados precários pela incompletude da urbanização e pela situação fundiária irregular em que se encontravam seus moradores. No caso das ZEIS Vazios, ressalta-se que sua inclusão no PDPFOR-2009 foi orientada pelas relações de proximidade com as ZEIS Favela. Com isso, buscava-se atender ao princípio da democratização do acesso à terra urbanizada, viabilizando a permanência das famílias removidas por conta da urbanização nas proximidades (PEQUENO, 2010; PEQUENO; FREITAS, 2011).

Todavia, foram observados retrocessos que indicam mudanças no curso da implementação de projetos de urbanização de favelas, retomando-se a costeira prática de remover de áreas valorizadas e reassentar em periferias distantes, como no caso do Residencial Maria Tomázia, onde 1.126 UHs foram construídas para abrigar famílias de ocupações situadas nas margens de lagoas no bairro Luciano Cavalcante. Nesse caso, as famílias de duas comunidades distintas saíram de uma vizinhança privilegiada, com vazios urbanos e mesmo ZEIS de vazios próximas, para uma frente de expansão da cidade desprovida de equipamentos, serviços e infraestrutura urbana.

A **Figura 7** reúne o conjunto de 23 ações realizadas pela Habitafor durante as gestões da prefeita Luizianne Lins (PT), de 2005 a 2012 (MOURA, 2017). Distribuídas em diversos bairros da cidade, podem ser classificadas como urbanização de favelas e como provisão em boa parte destinada ao reassentamento. Algumas foram implementadas em setores de interesse do setor imobiliário e vinculadas a grandes projetos urbanos. Por isso, em grande medida, a urbanização de assentamentos foi considerada complexa, incluindo a necessidade de reassentamento<sup>8</sup>.

8. A dissertação de mestrado de Rafael da Costa Moura, defendida na FAUUSP, em 2017, traz os resultados da atuação da Habitafor no período de 2005 a 2012, justamente quando se teve a possibilidade de implementação dos programas conduzidos pelo Ministério das Cidades, no ápice da municipalização da política habitacional em Fortaleza.





**Figura 7. Intervenções Habitafor 2003-2012.**

**Fonte:** Fortaleza/Habifor (2012); Moura (2016); Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/Seuma (2020); Lehab. **Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab/Rosa e Pequeno, 20/09/2021.

Conclui-se que os projetos de urbanização complexa com reassentamento concentram-se no Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), exceção feita aos seguintes casos: (i) a Ocupação Rosalina, situada no Parque Dois Irmãos, viabilizada com recursos do Pro-Moradia, prevendo-se a construção de 1.807 unidades habitacionais (UHs); (ii) as favelas da Zeza e Vila Cazumba, no entorno de lagoas em bairros valorizados, com reassentamento distante de 1.128 famílias, no Residencial Maria Tomázia; (iii) o Marrocos, no Bom Jardim, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), com o reassentamento de 142 famílias. As duas últimas encontravam-se paralisadas ao final da gestão em 2012, sendo que, no caso da Zeza e Vila Cazumba, o problema se agravou com a ocupação das unidades antes mesmo da sua finalização por outras demandas (**Figura 7**).

Importante ainda destacar a diversidade dos projetos do PAC-UAP quanto ao número de unidades habitacionais previstas, variando de 80 UHs, no Açude João Lopes, a mais de 1400 UHs, no Vila do Mar. Contudo, exceção feita ao maior, todos os demais encontravam-se com as obras paralisadas, sendo repassados para a gestão seguinte do prefeito Roberto Cláudio (PDT).

Algumas intervenções em favelas que vinham sendo conduzidas pelo governo estadual foram deslocadas para a Habitafor durante a gestão de Luizianne Lins, incrementando o processo de municipalização da política habitacional. É o caso do Projeto Vila do Mar, inicialmente denominado Projeto Costa-Oeste, criado pelo governo estadual ainda nos anos 1990 com o objetivo de abrir uma nova frente para os setores imobiliário e turístico, que foi repassado ao município, mediante negociações entre as três esferas de governo. Logo após o repasse, a prefeitura propôs a redução das remoções e o reassentamento nas redondezas, deslocando centenas de famílias para terrenos ocupados por antigas indústrias desativadas. Com o lançamento do PAC-UAP, o município conseguiu incluí-lo como um dos projetos contratados, convertendo-o em vitrine da gestão com vistas às eleições de 2012.

Desde o período com maior disponibilidade de recursos em função da criação do PAC-UAP, observou-se a progressiva retomada das ações de urbanização de assentamentos precários por parte tanto da Habitafor, como da Secretaria Estadual das Cidades. Foram realizados verdadeiros programas de urbanização de favelas na escala metropolitana, que incluíram em seus escopos obras

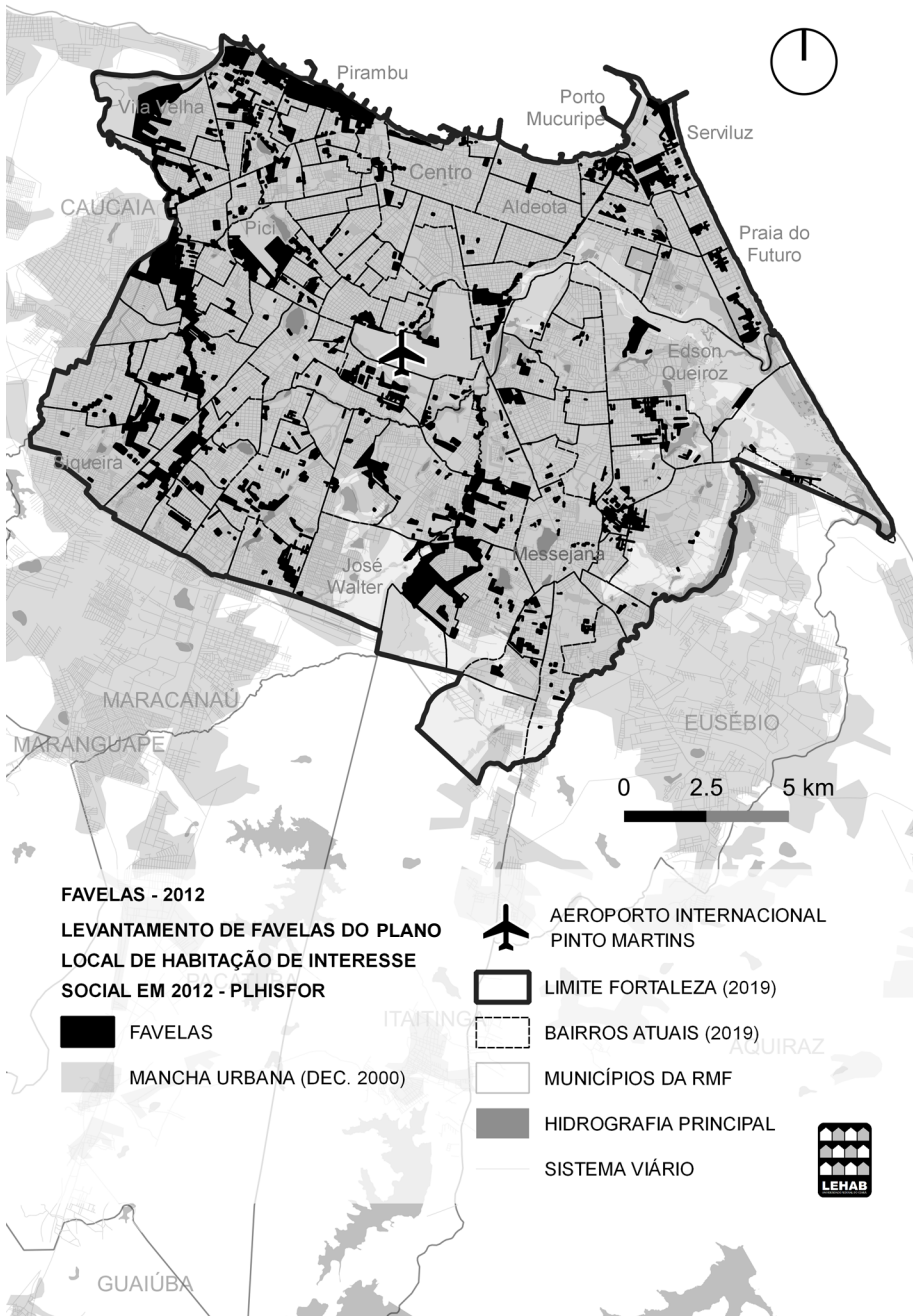
de macrodrenagem voltadas para a construção de barragens à montante de Fortaleza, contendo de forma definitiva o problema de inundações na cidade.

No que diz respeito à regularização fundiária, até o final de 2012 foram iniciados 16 projetos, dos quais 14 eram conjuntos para reassentamentos e dois complementares às ações de urbanização de favelas de trechos remanescentes das comunidades da Lagoa da Zeza e da Vila Cazumba, além de 26 processos para as oito áreas atendidas pelo PAC. Na maior parte das situações, prevaleceu o uso da Concessão de Direito Real de Uso, considerando-se que os conjuntos tinham sido construídos em terrenos públicos.

Ao final da gestão, a Habitafor encaminhou, ao todo, 15 propostas para a segunda fase da PAC-UAP. Destas, apenas a do Serviluz foi aprovada e contratada, passando a ser denominada como Aldeia da Praia, agrupando a comunidade, com pequenas ocupações nas proximidades.

Vale mencionar que só em 2010 a Fundação Habitafor deu início à elaboração do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR), concluído em 2012. Para tanto, realizou-se a contratação de equipe de técnicos para implementar o processo na própria fundação, com recursos da Caixa Econômica Federal. Na elaboração do PLHISFOR, os assentamentos urbanos precários foram os principais elementos de análise, derivando em um amplo banco de dados com 843 áreas, entre favelas, áreas de risco, conjuntos precários, loteamentos irregulares e cortiços. Destes assentamentos, destacam-se as 661 favelas onde se distribuem mais de 167 mil domicílios (**Figura 8**).

Da mesma forma, foram mapeados 1.864 vazios urbanos, classificados quanto à sua adequação para provisão habitacional conforme a presença de infraestrutura, totalizando 22.507.675 metros quadrados, que poderiam abrigar mais de 500 mil UHs (Fortaleza, 2012).



**Figura 8. Levantamento de favelas mapeadas no PLHISFOR.**

**Fonte:** Favelas - Fortaleza/Plhisfor (2012); Mancha Urbana - Observatório das Metrôpoles, Metrowiki Fortaleza (2006); Lehab; Fortaleza/Seuma (2020).

**Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab/Rosa e Pequeno, 20/09/2021.

O conteúdo do PLHISFOR seguia as recomendações trazidas pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), abrangendo linhas de ação voltadas para urbanização de favelas, acesso à terra urbanizada, provisão habitacional, melhorias habitacionais, assessoria técnica gratuita e desenvolvimento institucional. Todas essas linhas apresentavam propostas multiorientadas, considerando a diversidade dos problemas e a necessidade de ações específicas. Para todas elas, foram apontadas, dentre outros aspectos: uma tipificação das intervenções, considerando as características do grupo-alvo; os critérios para priorizar o atendimento; os programas existentes e propostos, cada um deles detalhado em suas diretrizes e recomendações e com indicação das possíveis fontes de recursos.

Verifica-se que a primeira linha de ação estaria diretamente associada às ações de urbanização de favelas, subdividida em três estratégias, diferenciadas em setores urbanístico-ambiental, fundiário e de desenvolvimento humano e comunitário, reproduzindo a organização trazida com as coordenações: programas habitacionais, regularização fundiária e programas sociais.

O mesmo plano também trouxe linhas de ação estratégicas complementares de intervenção em favelas, dentre as quais se destacam: a promoção de melhorias habitacionais, complementares a muitos projetos de urbanização de favelas; a produção de unidades habitacionais, recorrentemente utilizada para o reassentamento de famílias atingidas pelos projetos de urbanização; a promoção de acesso à terra urbanizada, visando garantir terras nas imediações das áreas em vias de urbanização. Além disso, de forma complementar, todas as demais linhas do plano contribuíram com a realização de projetos e obras de urbanização de favelas.

Vale aqui mencionar que, desde meados de 2009, com o anúncio de Fortaleza como sede da Copa de 2014, grandes intervenções de mobilidade urbana e a implementação de grandes equipamentos passaram a ser propostos. As intervenções mais impactantes associadas aos assentamentos urbanos precários estiveram a cargo do Metrofor, como o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), da Secretaria de Infraestrutura e da Secretaria Especial da Copa, ambas instituições estaduais. Entre as obras conduzidas pela prefeitura causadoras de remoções, destaca-se a reestruturação viária que incluía a implantação de corredores de ônibus e alargamento de vias, como a avenida Raul Barbosa, que levaria à remoção de centenas de famílias da Comunidade do Lagamar (PEQUENO, 2015).

Muitos dos projetos, ao serem apresentados de forma bastante preliminar, trouxeram intranquilidade para milhares de famílias de dezenas de comunidades. Com isso, formaram-se coalizões para contestá-los, que promoveram o acirramento do debate e a reestruturação dos movimentos sociais de moradia, levando à eclosão de novas resistências. Instrumentos urbanísticos promotores de inclusão territorial, como as ZEIS presentes no plano diretor, ganharam espaço, passando a ser utilizados como estratégia de resistência por algumas comunidades. Todavia, por parte da prefeitura não houve quaisquer esforços para a implementação do zoneamento especial. O órgão municipal manteve, até mesmo, o Conselho Municipal de Habitação Popular desativado, fragilizando ainda mais o controle social sobre a política habitacional.

Ao final desse período, algumas constatações devem ser ressaltadas. Primeiramente, a opção pela urbanização e reassentamentos nas proximidades pouco resistiu à adoção de estratégia contraditória ao que recomendava a política setorial definida no Plano Diretor, deslocando comunidades para periferias. Em segundo lugar, observou-se que poucos avanços foram obtidos em termos de melhorias habitacionais e assessoria técnica gratuita. Mesmo a formulação de políticas alternativas e a condução de processos de planejamento participativos não se efetivaram, o que desacreditou gestores e representantes de movimentos sociais que tomaram parte da gestão.

Esse descrédito das comunidades em relação aos processos de planejamento e seu desinteresse em participar deles pode ser associado à forma como foi conduzida a revisão do Plano Diretor de Fortaleza entre 2006 e 2009, quando, apesar da organização do chamado campo popular, prevaleceram os interesses dos setores imobiliário e da construção civil.

Por fim, ficou claro que o PAC-UAP passou a concentrar todas as ações de urbanização de favelas e que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) passou a atender às demandas fechadas derivadas de intervenções em mobilidade urbana e na remoção de áreas de risco vinculadas ao PAC, como veremos a seguir.

## ENTRE A INDEFINIÇÃO E O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS PARA FAVELAS: 2013-2020

O ciclo recente iniciou sua segunda fase em 2013, quando o ex-deputado estadual Roberto Cláudio (naquele período filiado ao PSB e atualmente ao PDT) assumiu a prefeitura de Fortaleza. As disputas eleitorais entre partidos que até então compunham uma mesma coalizão, em meio à perspectiva de grandes obras viárias, trouxeram mudanças nos rumos das ações da Fundação Habitafor, assim como a formação de uma nova coalizão, com maior espaço para o setor imobiliário e da construção civil. Com perfil neoliberal, ficou claro desde o início dessa gestão o predomínio que o “grande projeto” teria sobre os processos de planejamento urbano, evidenciando uma ampla dissociação entre as políticas urbana e habitacional.

A partir de 2013, algumas transformações no âmbito da gestão passaram a ser percebidas, dentre as quais: o desequilíbrio no quadro de forças na tomada de decisão, prevalecendo a disseminação das parcerias público-privadas como principal estratégia para implementar projetos; e, a concentração de investimentos nos setores estratégicos da cidade, favorecendo a valorização imobiliária, com a retirada de assentamentos precários. Como consequência, expandiu-se a informalidade e a precariedade habitacional, pela formação de novas áreas de ocupação, organizadas ou não, especialmente nos setores mais periféricos da cidade, assim como pelo adensamento das favelas bem localizadas e o surgimento de novas formas de moradia precárias na cidade.

Verifica-se, desde então, que a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) assume o protagonismo na condução da política urbana, instaurando um ambiente dos mais propícios à disseminação das parcerias público-privadas. Em meio a mudanças na legislação urbanística visando induzir o desenvolvimento imobiliário, à aprovação de novas operações urbanas consorciadas e à regulamentação de instrumentos favoráveis ao setor da construção civil, constata-se a retração da diversificação das políticas habitacionais de interesse social, prevalecendo a produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos para atender às demandas fechadas atreladas às remoções de áreas de risco ou de favelas posicionadas em setores valorizados da cidade.

Destaca-se a presença de gestores dos primeiros anos da administração petista no comando do setor. Sob a presidência da ex-vereadora Eliana Gomes

(PCdoB) e a secretaria executiva de Olinda Marques, a Habitafor passou a dar continuidade aos projetos da gestão anterior integrados a dois grandes programas: PMCMV, para provisão habitacional, e PAC-UAP, para urbanização de favelas.

Naquele momento, constatou-se o início do enxugamento do quadro funcional, desfazendo-se alguns programas, como o Casa Bela, que propiciava microcrédito associativo para melhorias habitacionais. Percebeu-se ainda a supressão das atividades de planejamento iniciadas na gestão anterior, com a realização do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFOR). No caso, houve não apenas a desmobilização da equipe, como o engavetamento do plano, que viria posteriormente a ser resgatado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), sem que, no entanto, viesse a ser minimamente implementado.

Em 2014, a Fundação Habitafor passou por uma mudança estrutural, sendo convertida em Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional. Todavia, sua atuação se manteve em torno das mesmas ações, havendo a unificação dos programas aos quais as atividades se vinculam. Grosso modo, as atividades se dividem entre provisão habitacional, urbanização de assentamentos precários, melhorias habitacionais e regularização fundiária, esta última utilizada para favelas e para conjuntos habitacionais onde os moradores se encontram em insegurança de posse.

Passado o período em que as ações implementadas em urbanização de favelas e reassentamentos foram realizadas por meio de diferentes programas, desde 2013 quase a totalidade das intervenções conduzidas pela Habitafor passaram a contar com recursos do PAC-UAP. Era de se esperar que, com um único programa, com os mesmos procedimentos e seguindo uma mesma normativa, os resultados passassem a apresentar um determinado padrão, assim como que houvesse maior celeridade no processo de execução. Todavia, as questões enfrentadas requerem mais tempo, tendo em vista as especificidades de cada uma das áreas.

O universo de 843 assentamentos precários de Fortaleza já sofreu uma primeira classificação no PLHISFOR como consolidado, consolidável e não consolidável. Para cada um desses grupos poder-se-ia indicar uma metodologia sobre como agir. Todavia, faz-se necessário investigar aspectos como a localização na cidade, a condição de proximidade aos elementos da natureza, a

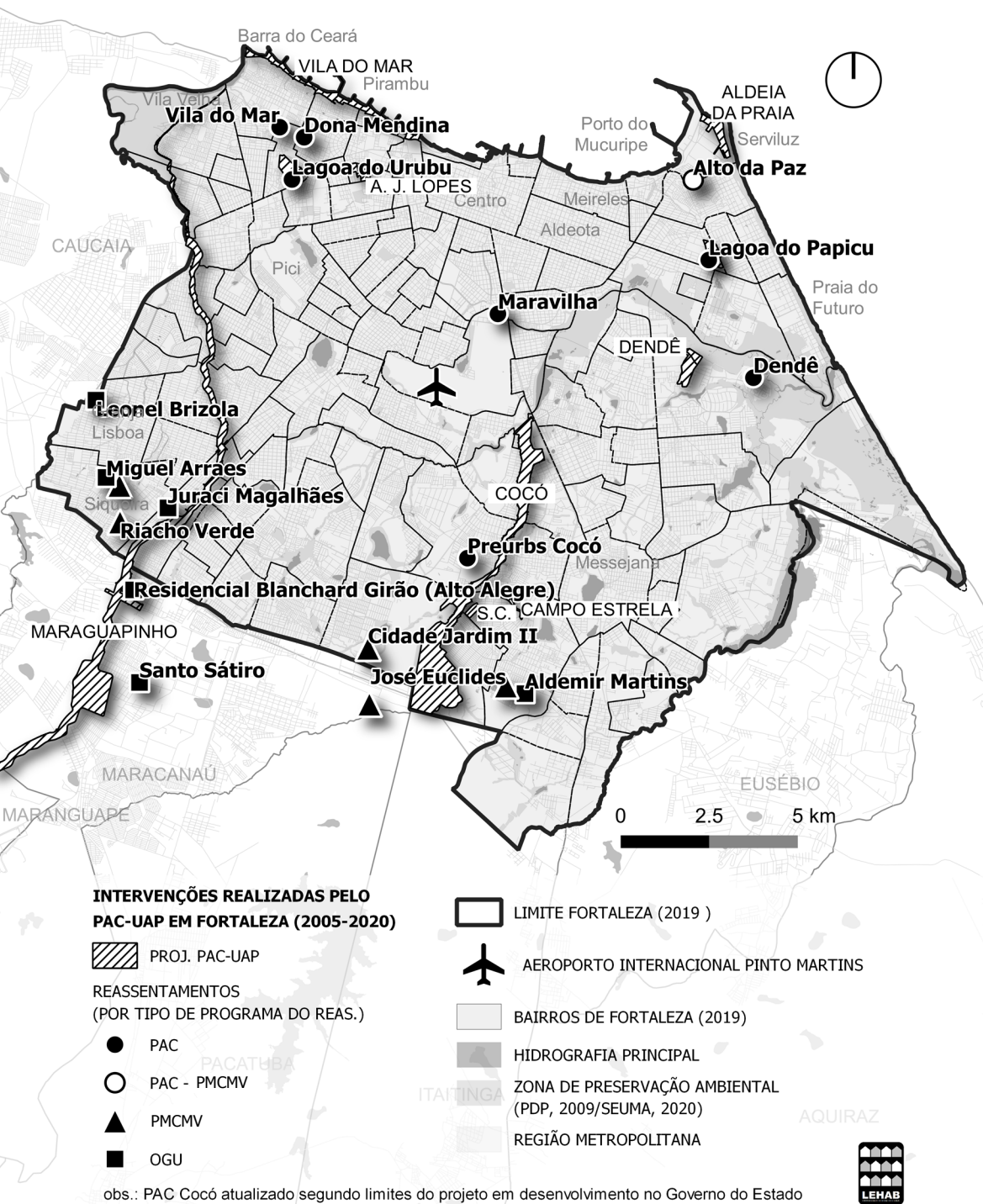


disponibilidade de vazios no entorno, o porte, a contiguidade, a densidade, o padrão construtivo, dentre outros, promovendo uma melhor distribuição das áreas nessa categorização.

Cabe aqui mencionar os resultados obtidos em pesquisa realizada em 2018 e 2019, quando foram analisados nove projetos implementados em Fortaleza por meio do PAC-UAP desde o seu lançamento (PEQUENO; CARVALHO, 2018). Essas intervenções totalizaram aproximadamente 1,2 bilhões de reais investidos em urbanização de favelas, atingindo 111 comunidades e englobando 50.315 famílias. De acordo com o viés ainda predominante de atender às demandas de áreas de risco, 18.196 unidades habitacionais foram construídas, todas destinadas ao reassentamento de famílias removidas de setores inadequados ao uso residencial, representando acima de 36% da população atingida (**Figura 9**). Os mesmos autores propuseram uma tipificação dessas intervenções com o intuito de melhor compreender o seu alcance e evidenciar a sua representatividade. Para tanto, adotou-se como critério o porte da intervenção em termos de população atingida e escopo do projeto.

Como primeiro tipo, aponta-se um grupo de cinco projetos considerados de menor porte, tanto no recorte espacial, como no contingente populacional atingido. Todos eles eram prosseguimento de ações iniciadas na década anterior, porém, paralisadas em função do montante de recursos insuficiente. Associadas a comunidades específicas e atreladas às situações de risco, três destas intervenções localizam-se às margens de lagoas ou açudes, como a Lagoa do Urubu, o Açude João Lopes e a Lagoa do Papicu. As outras duas encontram-se às margens de riachos canalizados, como a Maravilha, no São João do Tauape, e o Sítio Estrela, ao longo do canal que deságua na Lagoa das Pedras. Os escopos dessas intervenções apresentam alguns pontos em comum, como a urbanização das margens dos recursos hídricos, com a construção de passeios, beneficiando as famílias situadas no entorno e promovendo a inserção desses espaços residuais no tecido urbano formal. Houve melhoria habitacional e reassentamento dos casos mais graves nas proximidades para todos os casos.

Um segundo tipo diz respeito às intervenções de médio porte, como as ocorridas na comunidade Vila do Mar, na faixa litorânea a oeste, e no Dendê, às margens do Rio Cocó, limítrofe à faixa considerada como parque. Ambas compreendem em seus conteúdos programáticos o reassentamento de parte



**Figura 9. Projetos realizados pelo PAC-UAP em Fortaleza, entre 2005 e 2020.**

**Fonte:** Ceará/Sec. Das Cidades e Cef (2018; 2021); Pequeno e Carvalho (2018); Fortaleza/Habiafor (2012); Moura (2016); Fortaleza/PDP (2009); Fortaleza/Seuma (2020); Lehab.  
**Sistema de Projeção:** Utm, Sirgas 2000. **Elaboração:** Lehab 05/10/2021.

das comunidades em conjuntos densamente ocupados situados em terrenos próximos. Uma grande diferença entre essas urbanizações diz respeito à opção do Projeto Vila do Mar por urbanizar apenas as bordas das comunidades, especialmente aquelas que margeiam a via paisagística, enquanto no caso do Dendê vem sendo realizada a urbanização integral da comunidade, atendendo a 3.280 famílias. Trata-se, sem dúvida, de um enorme avanço relacionado às ações urbanísticas em favelas, visto que mais de dois terços das famílias ainda serão beneficiadas com melhorias das condições de habitabilidade. Grande parte do desenho urbano espontâneo será mantida, com remanejamentos para passagens de redes de esgoto e abertura de vias para melhor fluidez da coleta de lixo, de ambulâncias e outros serviços.

Como terceiro tipo, tem-se as grandes intervenções, verdadeiros programas de urbanização associados a projetos de macrodrenagem na cidade e com recorte espacial metropolitano. Os projetos, Promurb e Preurbis, correspondem, respectivamente, aos rios urbanos de maior porte de Fortaleza, Maranguapinho e Cocó, cujas margens encontravam-se ocupadas por comunidades em situação de risco<sup>9</sup>. Fazem parte do conteúdo desses projetos: a construção de represas, a remoção e o reassentamento em conjuntos, a urbanização das margens dos rios e a realização das intervenções por trechos, dado o montante de recursos financeiros para todo o programa previsto. Passados mais de 10 anos, esses projetos apresentam resultados bem discrepantes.

Em geral, verifica-se nas ações do PAC uma forte prevalência do projeto urbanístico e de engenharia sobre os projetos de desenvolvimento social e fortalecimento comunitário. Da mesma forma, poucos avanços podem ser visualizados no que se refere à regularização fundiária.

Tais constatações podem ser mais bem compreendidas se for considerado que as comunidades de áreas de risco a serem atendidas foram deslocadas para periferias em péssimas condições de inserção urbana, algo similar ao que Pequeno e Rosa (2015) identificaram para os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Também chama atenção o fato de que esses projetos têm requerido longos períodos para serem implementados, o que leva

---

9. Os programas Promurb e Preurbis foram criados ainda na gestão anterior, antes mesmo do lançamento do PAC-UAP, que se tornou uma oportunidade para obtenção de recursos. Contudo, nenhum dos dois foi formulado pela Habitafor, sendo o primeiro apresentado ao Ministério das Cidades pela Secretaria das Cidades do Governo Estadual e o segundo pela Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza.

à necessidade de modificações no escopo e correções de rumo, especialmente trazidas à tona quando se busca intervir na cidade informal e precária.

Contudo, conforme dados do relatório<sup>10</sup> de gestão compreendendo o período de 2013 a 2020, grande parte dos resultados concentra-se na produção habitacional de interesse social, totalizando 25.595 unidades. Destas, cerca de 3.127 foram destinadas ao reassentamento de famílias oriundas de quatro intervenções em favelas vinculadas ao PAC-UAP: Lagoa do Urubu, Vila do Mar, Dendê e Serviluz, esta última no Residencial Alto da Paz. No que se refere às melhorias habitacionais, geralmente complementares à urbanização de favelas, foram beneficiadas cerca de 3.081 famílias concentradas em áreas de intervenção do PAC-UAP, como os projetos Vila do Mar, Serviluz e São Cristovão.

O relatório supracitado faz menção ainda às urbanizações de assentamentos precários entregues nesse mesmo período, correspondentes a apenas cinco projetos, dos quais apenas três foram concluídos: os de São Cristovão, Campo Estrela e Papicu, com recursos do PAC-UAP. Entre as regularizações fundiárias apresentadas, contabiliza-se aproximadamente 16 mil imóveis regularizados, quase que em sua totalidade conjuntos habitacionais, alguns ainda remanescentes da extinta COHAB-CE. Fato é que, diante de um universo de 843 assentamentos urbanos precários, dos quais 661 são favelas, totalizando mais de 167 mil domicílios, pode-se dizer que os resultados foram bastante limitados.

Costuma-se afirmar que a plena implementação de uma política pública ocorre quando um trinômio se faz presente: conselho como instância de controle social; processo de planejamento com programas e projetos; e fundos específicos garantidos para a realização das ações. Entretanto, ao se observar alguns elementos de análise, verifica-se o desmantelamento da instituição municipal responsável pelo setor habitacional. O Conselho Municipal de Habitação Popular, apesar de reativado desde 2016, não trouxe qualquer avanço relacionado à formulação de uma política habitacional participativa e democrática.

---

10. Durante a realização da pesquisa *Direito à cidade e habitação: Condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza*, foram realizadas entrevistas com gestores da Habitafor, que apresentaram alguns quadros que tomariam parte do Relatório de Gestão 2013-2020, elaborado para ser repassado aos novos responsáveis pela Habitafor.

Em seguida, verifica-se a ausência de um processo de planejamento setorial, dado que as ações realizadas nesse período não se vincularam ao Plano Local de Habitação de Interesse Social. Ao contrário, as ações se restringem, por um lado, à conclusão de projetos do PAC-UAP, alguns deles contratados na gestão anterior; por outro, à provisão habitacional por meio de grandes conjuntos periféricos realizados em parceria com o governo estadual, cuja localização demonstra o peso do setor da construção civil nos processos decisórios. Além disso, dados levantados junto aos planos plurianuais revelam a redução do orçamento municipal destinado tanto à urbanização como à provisão habitacional, demonstrando a condição decadente da instituição responsável pelo enfrentamento da questão habitacional.

Essa condição torna-se mais evidente considerando-se a problemática das ZEIS em Fortaleza, as quais, apesar de presentes no Plano Diretor, tiveram sua implementação postergada. Da mesma forma que o PLHISFOR, a regulamentação das ZEIS passou para o comando do IPLANFOR em 2014. Totalmente alheia à política urbana, a Habitafor restringiu-se a intervir em alguns assentamentos precários, que apesar de serem ZEIS, sofreram ameaças de serem removidos, como nos casos do Titanzinho e do Serviluz. Da mesma forma, nenhuma ZEIS Vazios foi utilizada para reassentamento de famílias removidas ou para atendimento ao crescente déficit habitacional.

O caso da regulamentação das ZEIS consideradas prioritárias explicita o descaso da gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2020) no que se refere ao enfrentamento da questão da moradia, demonstrando a retração das políticas habitacionais de interesse social e a falta de perspectiva em relação à retomada das práticas de urbanização de favelas à medida que os recursos contratados junto ao PAC-UAP foram se esgotando.

Finalizados os trabalhos de comissões intersetoriais, com a participação de entidades, ONGs, universidades e movimentos populares, além de diversas secretarias municipais, foi encaminhado Projeto de Lei definindo a composição do conselho gestor e os conteúdos e condições de elaboração dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) para 10 ZEIS. Abria-se com isso uma expectativa das mais positivas para que, nos anos seguintes, houvesse uma melhor articulação entre as políticas urbana e habitacional por meio da regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, com a premissa do reassentamento nas proximidades.

Todavia, algumas alterações naquilo que havia sido acordado nas comissões com o poder local resultaram na fragilização desses instrumentos, dentre as quais: a redução do tempo de execução dos trabalhos de 24 meses para quatro meses, com possível aditamento de dois meses; a substituição da vaga das universidades no conselho gestor por um vereador; a contratação das universidades como consultoria para a prestação dos serviços por meio de convênios com fundações; a retirada dos escritórios de campo do escopo dos trabalhos.

Apesar dos esforços empreendidos pelas consultorias contratadas, na ausência de levantamentos planialtimétricos cadastrais (LPAC) e diante de um tempo tão exíguo, os resultados obtidos pelos PIRFs são superficiais, sugerindo a necessidade de contratação e realização de novos serviços para que as ações venham a ser implementadas<sup>11</sup>.

A adoção de elementos da morfologia urbana como condicionantes para a tomada de decisão deixou de lado a realidade presente nas unidades habitacionais. Ademais, a realização de LPAC *a posteriori* deverá trazer uma série de mudanças em seus conteúdos, visto que trará mais elementos de análise, fundamentais para a tomada de decisão. Mesmo os padrões mínimos preliminarmente considerados, como a área do lote, a testada, a taxa de ocupação e a largura de vias, precisariam ser revistos.

Após a sua finalização, todos os processos foram encaminhados para a Câmara Municipal em 2020, onde as normatizações especiais ainda serão analisadas com vistas à aprovação pela Câmara Municipal. Contudo, eles encontram-se suspensos, sem quaisquer perspectivas de implementação. O engajamento reduzido da Habitafor nesses processos colabora com a situação, sugerindo a desconsideração dessas áreas como alvo de futuras ações de urbanização.

---

11. Todos os Plano Integrados de Regularização Fundiária elaborados para as 10 ZEIS prioritárias, em seus diversos produtos, inclusive os diagnósticos, encontram-se disponíveis no seguinte link: <https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um olhar para as intervenções em favelas em Fortaleza realizadas desde os anos 1960 revela um conjunto de descontinuidades diretamente associadas às alterações nos arranjos institucionais e atreladas à participação de órgãos federais, seja na concepção das políticas setoriais, seja na definição de recursos financeiros.

Buscou-se, num esforço de síntese, sistematizar o conjunto de ações voltadas para urbanizar favelas, culminando com o reconhecimento de três ciclos. O primeiro, marcado pela presença do BNH como agente financeiro, com ações realizadas pela FSSF, instituição municipal que pretendia erradicar as favelas da cidade, e pela Proafa, órgão estadual criado para implementar o Promorar nos derradeiros anos do banco. Contudo, as ações foram ínfimas frente ao crescimento do problema constatado nos anos 1970, reconhecendo-se ainda a adoção da remoção e do reassentamento como estratégia de intervenção.

Em seguida, foi demarcado um ciclo intermediário, iniciado com a extinção do BNH, reunindo as ações da COHAB-CE, como agente executor da política de urbanização de favelas, com recursos da CEF obtidos por meio do Promoradia e os primeiros passos do Programa Habitar Brasil (BID), realizados pela Comissão Municipal de Habitação (Comhab), abrangendo ações de desenvolvimento institucional e de urbanização de favelas. Apesar do número reduzido de projetos, constatou-se a adoção de diferentes formas de intervenção nas favelas, com alguns casos de consolidação com o mínimo de remoções, assim como a remoção parcial e integral das comunidades e o reassentamento em conjunto habitacional.

O ciclo recente iniciou-se em 2005, dois anos após a criação do Ministério das Cidades, com a eleição de uma gestão que vislumbrou possibilidades de enfrentamento do problema da moradia. Nesse derradeiro ciclo, constata-se uma primeira volta, reunindo ações diversificadas e multiorientadas, apesar de não seguir um processo de planejamento setorial, muito menos de definir previamente uma política habitacional. Graças às oportunidades disponibilizadas, foram realizadas intervenções em favelas em situação de risco, mas também em áreas de interesse do setor imobiliário vinculadas a grandes projetos de mobilidade urbana e no front marítimo. Muitas delas foram convertidas em contratos do PAC-UAP, as quais, dado o volume de obras e serviços

contratados, prosseguiram ao longo dos anos 2010. Essa volta conclui-se em 2012, deixando para a nova gestão o PLHISFOR fortemente atrelado às necessidades de urbanização de assentamentos precários.

Constatou-se que, desde 2013, com a mudança na gestão municipal, passa a prevalecer o ideário de cidade neoliberal, marcado pela disseminação de parcerias público-privadas, ao mesmo tempo em que se retraem as políticas habitacionais, evidenciando-se a tendência de crescimento da cidade informal, cada vez mais marcada pela irregularidade fundiária, a precariedade nas condições de moradia e a vulnerabilidade social (CARDOSO, 2008). Aos poucos, os projetos anteriormente contratados vão sendo lentamente executados, mantendo-se, entretanto, a lógica da remoção e do reassentamento distante, assim como a opção por intervir seletivamente em áreas de maior interesse do setor imobiliário e nas grandes áreas de risco de interesse do setor da construção civil. Esta derradeira gestão chega ao seu final em 2020 sem qualquer perspectiva de avanços quanto à implementação de políticas de urbanização de assentamentos precários, apesar da situação crítica em que se encontra a cidade de Fortaleza.

Ao longo dos períodos analisados neste trabalho, é possível mencionar alguns processos que revelam um posicionamento do Estado que pouco prioriza intervenções em favelas voltadas para a sua consolidação e denunciam a fragilidade das instituições voltadas ao enfrentamento do problema da moradia em assentamentos precários. Dentre eles, a dependência de recursos financeiros oriundos de políticas habitacionais desde a esfera federal de governo; a inexistência de um corpo técnico que tenha atuado continuamente na concepção, desenvolvimento e implementação de projetos de urbanização de favelas; a descontinuidade institucional; a dissociação entre as políticas urbana e habitacional; a subutilização do conselho municipal de habitação como espaço de discussão onde se daria tanto o controle social da política habitacional como a concepção de novas políticas e programas de enfrentamento à questão da moradia; a falta de critérios para definir prioridades nas intervenções; a ausência de diretrizes específicas que viabilizassem a integração das favelas ao entorno e à cidade como um todo, notadamente quanto à dimensão socioambiental; o descaso com o enfrentamento da questão fundiária, assim como em relação aos instrumentos que democratizam o acesso à terra urbanizada.



Por fim, considerando a crescente favelização na cidade e a necessidade de enfrentamento dos problemas a ela associados, cabe aqui destacar algumas lições aprendidas com o somatório das políticas e ações voltadas para assentamentos urbanos precários, algumas das quais não chegaram a ser efetivadas: a realização de ações de desenvolvimento institucional atreladas à implementação da política habitacional vigente, envolvendo a construção de sistema de informação e monitoramento, a formulação de instrumentos normativos e a capacitação de recursos humanos, notadamente de um corpo funcional permanente; a implementação de ações diversificadas pelas instituições setoriais de habitação, visto que os assentamentos urbanos precários revelam considerável heterogeneidade quanto ao porte, à localização, ao sítio natural, à morfologia, à composição social, dentre outros aspectos; a realização de projetos que requeiram uma abordagem intersetorial, evidenciando a maior amplitude do direito à moradia digna; a adoção de instrumentos urbanísticos presentes no Plano Diretor Municipal, como as ZEIS, como mecanismos que possam garantir a democratização do acesso à terra urbanizada; a opção pelo reassentamento nas proximidades daqueles assentamentos removidos em função da urbanização de assentamentos precários, por conta de intervenções no sistema viário ou mesmo em decorrência da condição de área de risco; a assimilação de projetos demonstrativos de ONGs como políticas públicas, como os programas de melhorias habitacionais com assessoria técnica e microcrédito.

Importante ressaltar que as lições supracitadas foram extraídas das práticas realizadas em Fortaleza ao longo do período abordado neste trabalho. Muitas vezes, o abandono dessas ações vincula à descontinuidade da gestão. Bastaria assim o reconhecimento dos impactos positivos e a compreensão por parte dos gestores de que a problemática habitacional requer políticas de Estado, ao invés de políticas de governo.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. J. F. S. **Fortaleza em perspectiva histórica**: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933). 2012, 297 f. São Paulo: Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), São Paulo (SP), 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05092015-112507/pt-br.php>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço metropolitano de Fortaleza**: história e perspectivas. 2010, 132 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2010. Disponível em: [https://observatoriodasmetrololes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/influencia\\_das\\_politicas\\_habitacionais\\_construcao\\_espaco\\_urbano\\_fortaleza.pdf](https://observatoriodasmetrololes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/influencia_das_politicas_habitacionais_construcao_espaco_urbano_fortaleza.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BARROS, A.; DE MAUPEOU, S. As contradições do desenvolvimento urbano: entre o discurso inclusivo e a prática excludente. **Fronteiras e Debates**. Macapá, v.2, n. 2, jul.-dez. 2015, p. 81-106.

BRAGA, E. F. **Os Labirintos da Habitação**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

CARDOSO, A. Contextualização/Caracterização. In: SANTA ROSA, J. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: MCidades, 2008.

\_\_\_\_\_. **Adensamentos favelados em Fortaleza** – Processos de conformação e alguns traços físicos e organizacionais. Fortaleza, 1992.

CENTRO DE DEFESA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA ARQUIDIOCESE (CDPDH). **Dossiê das Áreas de Risco da Zona Periférica de Fortaleza**, 1999.

NEVES, F. C. **A Multidão e a História**: saques e outras ações de massas no Ceará. 1998, 312 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza (CE), 1998.

FORTALEZA (Prefeitura) – Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF). **Programa de Erradicação de Favelas de Fortaleza**. Fortaleza: FSSF, 1973.

\_\_\_\_\_. Comissão de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana. **Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais**. Fortaleza, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano de Intervenção em Áreas de Risco (HBB)**. Fortaleza: COMHAB, 2001.

\_\_\_\_\_. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza. **Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza**. Fortaleza: Habitafor, 2012.

FORTALEZA (Prefeitura); BRASIL (Secretaria de Política Urbana da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano). **Diagnóstico Institucional para Apoiar o Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS)**. Fortaleza, 2000.

FORTALEZA (Prefeitura); Centro de Treinamento e Desenvolvimento UFC. **Delineamento da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Fortaleza**. Comissão de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana, 2001.

JUCÁ, G.N. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza**. São Paulo: Ana Blume, 2003.

MÁXIMO, F. R. C. C. **Moradia, arquitetura & cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. 2012, 230 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP-IAU), São Carlos, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102131/tde-17062013-154840/pt-br.php>. Acesso em: 17 ago. 2021.

MOURA, R. C. **Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal**. 2017, 178 f. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), São Paulo (SP), 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-22062017-152944/pt-br.php>. Acesso em: 17 ago. 2021.

PEQUENO, R. Ilegalidade Urbana na Região Metropolitana de Fortaleza. In: BOGUS, L.; RAPOSO, I.; PASTERNAK, S. (org.). **Da irregularidade fundiária urbana à regularização**: análise comparativa Portugal-Brasil. São Paulo: EDUC, 2010, p. 275-308.

PEQUENO, R.; LOUREIRO, J.; ROSA, S. V.; CAPASSO, M.; PINHEIRO, V.; MATTOS, F. C. Direito à Cidade e Habitação. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza. Relatório de pesquisa. 2021.

\_\_\_\_\_. Projetos e obras da Copa de 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: **Fortaleza: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015, p. 17-55.

PEQUENO, L. R. B. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do PMCMV em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 131-164.

PEQUENO, L. R. B.; CARVALHO, P. Notas preliminares sobre as ações do PAC - Urbanização de Favelas em Fortaleza. In: **Urbanização de favelas no Brasil** – um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 219-252.

PEQUENO, L. R. B.; FREITAS, C.ES. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos MetrÓpole** (PUCSP), v. 14, p. 485-506, 2012.

RIOS, K. S. **Isolamento e poder**: Fortaleza e os campos de concentração na Seca de 1932. 1999. 148 f. Dissertação (Mestrado em História) – PUC-SP, São Paulo (SP), 1999.

SILVA, J. B. **Os incomodados não se retiram**. 1987. 192 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH USP), São Paulo (SP), 1987.

# URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA CIDADE DE PELOTAS

entre a insuficiência da ação local e a pouca  
aderência aos incentivos federais

Nirce Saffer Medvedovski  
André de Oliveira Torres Carrasco  
Fernanda Lima-Silva  
Cassius Baumgartem  
Flávia Pagnoncelli Galbiatti  
Janice Dutra  
Rodolfo Barbosa Ribeiro  
Vinícius Thelheimer  
Felipe Thofehrn

**Nirce Saffer Medvedovski** é arquiteta e urbanista, professora titular da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PRPPUR/UFRGS). Atua no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFPel (PROGRAU/UFPel). **André de Oliveira Torres Carrasco** é arquiteto e urbanista, professor adjunto da UFPel, doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP. Atua no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e no PROGRAU/UFPel. **Fernanda Lima-Silva** é doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e atua como pesquisadora de pós-doutorado do Centro de Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV EAESP). **Cassius Baumgartem** é arquiteto e urbanista, aluno regular do curso de Mestrado do PROGRAU/UFPel. **Flávia Pagnoncelli Galbiatti** é arquiteta e urbanista, aluna regular do curso de Mestrado do PROGRAU/UFPel. **Janice Dutra** é arquiteta e urbanista, mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PROGRAU/UFPel. **Rodolfo Barbosa Ribeiro** é arquiteto e urbanista, aluno regular do curso de Mestrado do PROGRAU/UFPel. **Vinícius Thelheimer** é arquiteto e urbanista, aluno regular do curso de Mestrado do PROGRAU/UFPel. **Felipe Thofehrn** é estudante do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFPel. Bolsista de iniciação científica do NAURB – Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar o histórico de urbanização e consolidação de assentamentos precários em Pelotas e a sua relação com a implementação do PAC-UAP no município. Capital regional, localizada no extremo sul do Rio Grande do Sul, Pelotas é a quarta cidade mais populosa do estado, com 343.132 habitantes (IBGE, 2020). Como ocorre em muitos outros municípios brasileiros, a população pelotense de baixa renda tem dificuldades para acessar uma moradia adequada. Em 2013, 30% dos seus moradores viviam em 156 áreas de urbanização precária – loteamentos irregulares (com pendências relativas à aprovação ou a registro), loteamentos clandestinos (parcelamentos realizados à revelia do poder público) e favelas ou vilas (ocupadas informalmente sem parcelamento do solo) (CARRASCO, 2017). As tipologias de urbanização precária mais recorrentes são os loteamentos irregulares e clandestinos. Para lidar com isso, ao longo das últimas décadas, a Prefeitura de Pelotas vem desenvolvendo diferentes programas de habitação de interesse social.

Apesar desse histórico, não foram encontrados estudos que sistematizem de forma abrangente, organizada e continuada o desenvolvimento local dessa política pública. Os que foram localizados abordam, em sua maioria, a produção de novas unidades habitacionais, e não enfatizam as intervenções em assentamentos precários. Além disso, nessa cidade gaúcha, as intervenções do PAC-UAP tornaram-se objeto de investigação científica apenas recentemente, como nos estudos de Dutra (2017) e Lima-Silva (2019).

Este capítulo expressa o esforço da equipe, formada por pesquisadores(as) da pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, em registrar e analisar o desenvolvimento das ações de habitação social do governo municipal de Pelotas, enfatizando a história recente das intervenções governamentais em áreas de urbanização precária e da política de provimento público de habitação para os setores de menor renda.

Em termos metodológicos, este é um estudo qualitativo que se estruturou a partir da coleta e análise de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados ao longo de 2020 e 2021, com a realização de nove entrevistas semiestruturadas com profissionais das áreas de engenharia, assistência social e arquitetura, especialistas na política habitacional local e/ou que atuaram na

Prefeitura Municipal de Pelotas ao longo dos últimos 30 anos, tendo alguns deles atuado diretamente na gestão do PAC-UAP no município. As entrevistas foram gravadas, integralmente transcritas e analisadas. Já os dados secundários foram obtidos por duas vias. Primeiramente, pela revisão da literatura sobre desenvolvimento urbano e política habitacional em Pelotas. Temos recortes que tratam das políticas municipais para habitação popular e do planejamento urbano (OLIVEIRA, 1987; MEDVEDOVSKI, 1998; MOURA, 2006; ABUCHAIM, 2012; CHIARELLI, 2014; CARRASCO, 2017) que nos auxiliaram a reconstruir a experiência prévia ao PAC-UAP do município de Pelotas. Em segundo lugar, pelo acesso a documentos de domínio público, como leis e projetos de lei, e a outros aos quais tivemos acesso mediante solicitação a representantes da prefeitura, por exemplo, projetos de urbanização de favelas e relatórios de gestão das secretarias diretamente relacionadas ao tema.

O capítulo estrutura-se em três partes, além desta apresentação e das considerações finais. Primeiramente, contextualiza-se as políticas habitacionais do município. Em seguida, trata-se dos projetos do PAC-UAP em Pelotas. A terceira seção apresenta a implementação do PAC-UAP nessa cidade, incluindo reflexões sobre os arranjos de implementação do programa, os efeitos urbanísticos dos projetos e as condicionantes institucionais e normativas.

## **CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA HABITACIONAL EM PELOTAS**

A análise do PAC-UAP em Pelotas precisou ser contextualizada dentro do histórico mais amplo das políticas e programas habitacionais desenvolvidos pelo município. Inicialmente, é preciso destacar dois pontos que contribuem para a compreensão do foco dado: (i) embora existam assentamentos precários em Pelotas, a cidade não tinha experiência significativa com a urbanização dessas áreas até o PAC-UAP; (ii) como será detalhado a seguir, a ação habitacional orientou-se principalmente para a promoção de loteamentos populares, a provisão habitacional irregular e atrelada às ofertas de recursos federais e a promoção da regularização fundiária.

Assim, esta seção apresenta as formas de atuação do poder público municipal na área habitacional e analisa como elas se desenvolveram ao longo das últimas décadas.

## **Antecedentes históricos: uma política de acesso precário à moradia e à cidade. Período pré-1890 e cortiços e vilas operárias (1891-1929)**

A escolha do poder municipal por uma política de ampla oferta de terras públicas para loteamentos ditos “populares” pode ser compreendida pela atividade econômica que dominou Pelotas até finais do século XIX: a produção e a comercialização do charque e a posição estratégica da cidade para esse comércio. Essa produção ocupava duas grandes áreas da cidade: a beira do canal de São Gonçalo e arroios que nele desaguam, pela necessidade de água para a produção do charque e a possibilidade de acesso ao porto marítimo de Rio Grande, e a área de recebimento, pouso e venda do gado que vinha para a matança, que se conectava com o *hinterland* produtor de gado – a Tablada. Nesse período, principalmente entre 1816 e 1860, a cidade experimentou intenso crescimento populacional, equiparando-se à capital do estado e mesmo à cidade de São Paulo. Entretanto, o ciclo do enriquecimento promovido pela indústria saladeril, baseada na mão de obra escrava, encerrar-se-ia em menos de duas décadas. Com o declínio da produção do charque no final do século XIX, as áreas ribeirinhas próximas ao rio São Gonçalo e a riachos a ele associados, tornam-se áreas sem valor para a atividade produtiva. O mesmo acontece com a Tablada (área de pouso do gado a ser abatido), que passa a ser uma grande reserva de terras públicas para vários fins coletivos, públicos e privados, como clubes, o hipódromo e terrenos destinados às parcerias com o governo federal no período do BNH e aos loteamentos municipais ditos “populares” (MEDVEDOVSKI, 1998).

Nas últimas décadas do século XIX, há uma mudança no perfil econômico de Pelotas provocada pela migração europeia e o estabelecimento de novas atividades ligadas à indústria de grande e médio porte de bens de consumo não duráveis (predominando alimentos e têxtil) e de fornecimento de matérias-primas destinadas aos mercados consumidores regionais e nacional.

No início do século XX, a situação precária das habitações, juntamente com a sequência de epidemias, conduziu o pensamento higienista no planejamento da cidade. A administração municipal passou a determinar a localização dos cortiços, proibindo a construção dessa modalidade de habitação na região central da cidade (MOURA, 2006). Simultaneamente a esse processo de realocação, ocorre uma aceleração da urbanização, no entanto, sem melhorar



as condições de vida da população, em particular dos trabalhadores, já que a infraestrutura de saneamento localizava-se apenas na área central da cidade.

### **A indústria sob o viés da substituição de importações (1930 a 1970)**

A partir de 1930, a mudança no cenário político e econômico no Brasil conduz a uma unificação do mercado nacional, fazendo com que a industrialização integre as economias regionais, em um processo de competição interna que repercute negativamente na metade sul do Rio Grande do Sul. A concorrência com a indústria fluminense e paulista desestrutura a indústria local, que passa por uma pequena recuperação no entreguerras, principalmente a exportação de carne enlatada, e experimenta forte declínio entre os anos 1950 e 1970.

O crescimento lento da indústria neste período acentua uma crise social e econômica na cidade de Pelotas. De 1940 a 1960, à exceção do Rio Grande, todos os municípios da região acusaram saldos migratórios negativos (FAPURP, 1980). Isto significou um crescimento populacional vertiginoso para Pelotas, visto que estas populações migraram sobretudo para o município, já que este se afirmara, desde o início do século XX, como o principal centro de convergência da região sul do estado. Assim, a cidade passa a vivenciar um crescimento vegetativo sem que ocorra, ao mesmo passo, um crescimento econômico capaz de absorver esta população que se soma ao grande número de habitantes, já fragilizados pela crise econômica que atinge principalmente as classes menos favorecidas (BRITO, 2011, p. 69-70).

Há, portanto, uma nova condição da cidade, pressionada pela necessidade de ampliação da infraestrutura urbana, o que agrava a condição sanitária municipal. Ao reconhecer a questão da habitação como um problema, o Estado brasileiro cria as condições para o esboço de uma ação mais efetiva por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular (CHIARELLI, 2014). Contudo, a atuação desses institutos em Pelotas foi de pequena monta. Entre os anos iniciais da década de 1940 e meados da década de 1950, Soares (2003) identifica a produção de cerca de 200 unidades em conjuntos de casas e dos primeiros edifícios residenciais em

altura da cidade, voltados para os trabalhadores formais, principalmente de extratos sociais inferiores.

Em paralelo, a prefeitura municipal efetuou seus próprios programas de habitação de interesse social, efetuando dois movimentos: o fornecimento de empréstimos para a promoção de casas mínimas, com o incentivo à auto-construção, e a promoção de “loteamentos populares”, com a esporádica construção de “casas populares”. Esses programas foram implementados em 1948, com a criação do Departamento de Habitação Popular (DHB), que tinha como fonte de recursos a venda das casas a serem construídas e um empréstimo dado ao município pela Fundação da Casa Popular. Por meio do programa de empréstimos, foram construídas 8.151 unidades, entre 1948 e 1967. Por meio do segundo programa, foram promovidos dois loteamentos populares, tendo a prefeitura atuado diretamente no mercado imobiliário, adquirindo terras e efetuando o parcelamento. O primeiro loteamento, realizado em terreno oriundo das antigas charqueadas, o “Loteamento Municipal da Várzea”, posteriormente Bairro Nossa Sra. de Fátima, apresentava 915 lotes em 1959. O segundo loteamento, o Santos Dumont, foi iniciado nesse mesmo ano, na região da Tablada. Inicia-se, assim, a opção da política de provimento, por parte do poder público municipal, de lotes sem urbanização, localizados nas áreas abandonadas pela finalização do ciclo econômico do charque.

### **O período BNH (1964-1986)**

O período da política centralizadora do BNH (Banco Nacional da Habitação) teve dois momentos marcantes na produção de unidades para os setores de menor renda, de 0-3 salários mínimos (SM). No primeiro, a prefeitura inicia uma parceria com a COHAB-RS, doando terrenos, efetuando obras de urbanização e promovendo e financiando casas em lotes individuais. No segundo, a COHAB licita a compra de “empreendimentos pacotes”, nos quais os custos do terreno, infraestrutura e unidade habitacional passam integralmente aos mutuários (MEDVEDOVSKI, 1998). Acresce-se a esses programas a produção de lotes urbanizados.

Em Pelotas, esses primeiros empreendimentos da COHAB adotam a forma jurídica do loteamento. Na COHAB Tablada, entre 1966 e 1976, foram edificadas 1.509 casas, e, na COHAB Fragata, 1.109 unidades. Constatada a falência desse modelo, a partir de 1976 as soluções governamentais tomam

dois rumos: a produção em “moldes de mercado”, praticamente sem subsídio, para as faixas de 3-5 SM, e a abertura de novos programas para as faixas de 0-3 SM, como os lotes urbanizados e a construção de casas-embrião.

O período com maior atuação da COHAB-RS em Pelotas ocorre entre os anos de 1978 e 1982, quando foram promovidos, em parceria com empresários locais da construção civil, três grandes empreendimentos denominados Projetos Integrados (ou Projeto Pacote): os conjuntos habitacionais Lindóia, Guabiroba e Pestano – em um total de 5.916 unidades (para famílias com renda de 3-5 SM).

Os programas de regularização fundiária iniciam-se nos finais da década de 80. Durante o mandato de Irajá Andara Rodrigues (1977-1982), do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a gestão do Departamento de Urbanização (DUP) destacou-se pelo inédito fortalecimento do planejamento urbano e pela alavancagem de recursos federais e internacionais para serem investidos em questões urbanas. Nesse período, a gestão promoveu o primeiro loteamento popular com instalação de infraestrutura, o Navegantes I e II, que foi incorporado ao Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). Ao final da gestão de Rodrigues, contabilizou-se a promoção de mais quatro empreendimentos. Os loteamentos Ambrósio Perret e o Pestano receberam famílias removidas de locais de risco. Os loteamentos Virgílio Costa, Santos Dumont e Quero-Quero, além de receber as famílias locais, acomodaram pessoas das cidades vizinhas. Essas famílias recebiam uma autorização de uso do lote (sem regularização) e posteriormente havia a implantação da infraestrutura. No total, foram disponibilizados 7.800 lotes com acesso mediante a figura da posse (ALVES, 2020). Nesse período, em consequência da movimentação social dos posseiros, houve a promulgação da conhecida “lei dos posseiros” (Lei n. 2.643/1981), na qual os ocupantes de áreas informais comprovando baixa renda recebiam a concessão dos respectivos terrenos (OLIVEIRA, 1987).

A gestão de Irajá Andara Rodrigues foi marcante, pois nesse período é realizado o primeiro grande loteamento para os setores de 0-3 SM com infraestrutura completa, o Navegantes, com recursos do PROFILURB, mobilizando o corpo técnico com projeto urbanístico da própria prefeitura. Além disso, conforme depoimento de Costa (2021), esse loteamento relaciona-se diretamente com o estabelecimento da estrutura viária principal da cidade, já que os moradores da Vila dos Agachados foram removidos para abrir uma avenida, sendo relocados no Navegantes.

### **Período pós BNH (1986-2000): nova oferta de lotes precarizados e início da política de regularização fundiária sem urbanização**

No período posterior ao esgotamento dos recursos federais provenientes do BNH, Pelotas vivia sob uma gestão de caráter populista, que dá continuidade à implementação de loteamentos populares sem urbanização. Já no início dos anos 1980, a desindustrialização em Pelotas resulta em um processo contínuo de degradação econômica, social e ambiental, com a matriz econômica migrando lentamente da produção industrial para o setor de prestação de serviços. O desemprego resultante do fechamento e do deslocamento das indústrias, a redução do orçamento do município e a ausência de recursos federais fazem com que se aprofunde uma crise urbana (BRITTO, 2011).

Na gestão de José Anselmo Rodrigues (1989-1992), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), 5.600 lotes são implantados em dois dos maiores loteamentos populares de Pelotas, Dunas e Getúlio Vargas. São loteamentos planejados, mas com o mínimo investimento em infraestrutura urbana: apenas a demarcação dos lotes e uma bica d'água.

Conjuntamente, iniciou-se o processo de regularização de áreas já consolidadas, em grande parte promovido no período de Irajá Andara Rodrigues, originando a receita local de “lotear sem urbanização/ regularizar depois somente juridicamente” que caracteriza a política habitacional pelotense para os setores de baixa renda até os dias atuais.

### **Período PAR (2000-2008): concessões ao setor imobiliário e perda da oportunidade de uma política renovadora**

No primeiro ano da gestão de Fernando Marroni (2001-2004), do Partido dos Trabalhadores (PT), o Congresso Nacional aprova o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01277), o que impacta nas políticas e no discurso do então prefeito. O antigo Departamento de Urbanização Popular converte-se em Secretaria Municipal de Habitação e Cooperativismo, e Marroni e a nova secretaria buscam recursos federais para alavancar a provisão habitacional em Pelotas (ALVES, 2020).

Apesar do secretário Paulo Oppa Ribeiro ser um defensor do cooperativismo, o poder público firmou parcerias com o setor da construção civil e trouxe o recém-lançado PAR (Programa de Arrendamento Residencial) para a cidade, ampliando a participação e a influência do setor da construção civil sobre a política habitacional no município.

Em Pelotas, o Programa PAR implantou, entre 2001 e 2008, 3.181 unidades habitacionais, distribuídas entre o PAR (3-6 SM) e o PAR Especial (2-4 SM). O resultado permitiu o acesso de um setor de renda média a localizações próximas a equipamentos e serviços urbanos e o aproveitamento dos vazios urbanos (MEDVEDOVSKI, 2007).

Em que pese a significativa produção de unidades do PAR, na gestão Marroni, no que se refere à habitação destinada aos setores de menor renda, o loteamento Ceval foi o único a ser executado utilizando recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e do Programa Morar Melhor.

O período da gestão Marroni é o que apresenta uma visão de planejamento mais ampla em relação às áreas de precariedade habitacional e urbana, pois incorpora o instrumento de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) para os temas de habitação, estendido também ao patrimônio histórico e ao meio ambiente na elaboração do III Plano Diretor de Pelotas (Lei n. 5502, de 11/09/2008). Entretanto, o plano só é aprovado no final da gestão seguinte, de Adolfo Antônio Fetter Júnior (2005-2008), do Partido Progressista (PP), que substituiu Bernardo Olavo de Souza, afastado por motivos de saúde. No processo de aprovação na Câmara, por pressão do setor da construção civil, são reduzidas as AEIS que destinam novas áreas para parcelamento e construção de unidades habitacionais para os setores de baixa renda. Em 2007, o prefeito identifica uma oportunidade de captação de recursos no PAC-UAP, enviando ao Ministério das Cidades o projeto do PAC Farroupilha, ainda sob a gestão da Secretaria Municipal de Habitação.

## Período da ampliação da provisão habitacional e da participação do setor da construção civil na economia local (2009-2021)

Na nova gestão do prefeito Antônio Fetter Júnior (2009-2012), extingue-se o departamento de Cooperativismo dentro da SMH. Além desse movimento dentro da secretaria, as atribuições de gestão do PAC-UAP são transferidas para a Unidade Gestora de Projetos (UGP), que passa a gerir todos os projetos municipais financiados com empréstimos ou investimentos a fundo perdido pelo governo federal ou por organismos internacionais, retirando da Secretaria de Habitação, bem como das demais, sua autonomia original (SEIDEL, 2021). A implementação das intervenções do PAC-UAP em Pelotas é realizada, ainda que parcialmente, nesse período, e será detalhada na próxima seção.

Nesses anos, o foco da política habitacional local volta-se para a produção de novas unidades, por meio da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com significativa produção de conjuntos habitacionais voltados aos setores de média renda (Faixa 2 e 3). No MCMV, são produzidas 15.500 unidades entre 2009 e 2018, novamente com predomínio de construtoras locais. O setor imobiliário torna-se uma das principais alternativas para realização do capital, oriundo do setor agrário, em uma cidade marcada pela desindustrialização e com a economia centrada no setor terciário. Na produção de lotes “populares”, somente quatro áreas com 350 lotes são implementadas e duas áreas com 126 lotes regularizadas.

O tema da Regularização Fundiária destaca-se novamente em Pelotas a partir do segundo semestre de 2013, na gestão do prefeito Eduardo Leite (2013-2016), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nesse período, foi lançado o programa habitacional A Casa é Sua, que prometia o incentivo à regularização fundiária e a construção de moradias do Minha Casa Minha Vida, por meio de uma parceria com o Banco do Brasil.

O Projeto Realizando Sonhos fundamenta-se em torno da identificação, no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de 161 áreas irregulares no município de Pelotas (**Figura 1**), assim como da necessidade percebida pela secretaria de organizar e estabelecer um procedimento mais seguro e coeso diante da problemática de irregularidade habitacional, como afirma Joseane Almeida, que atuou como Secretária Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana de 2013 a 2015 (ALMEIDA, 2020).

**LEGENDA**

■ Áreas PAC-UAP

▨ Ocupações irregulares

□ Perímetro Urbano

- - - Limite Município

**Figura 1. Mapa da matriz de precariedade urbanística e ambiental, sobreposição das AEIS.**

Fonte: PLUHS (2013, p. 145).



Na gestão de Eduardo Leite foram regularizadas 11 áreas, com 3.272 lotes, e na primeira gestão de Paula Schild Mascarenhas (2017-2020), 20 áreas, com 3.403 lotes. Todos esses loteamentos tiveram somente o processo de delimitação da poligonal e lotes, com a geração do documento de registro do lote, sem averbação da moradia. O processo restringiu-se à regularização jurídica, não tendo sido realizadas obras de infraestrutura ou requalificação urbana, a não ser aquelas relacionadas a outros programas da Prefeitura Municipal de Pelotas, como o plano de pavimentação de vias principais e a implementação de EMEIS ou UBS, mas de forma desconectada de uma política de regularização fundiária plena.

## **A IMPLEMENTAÇÃO DO PAC-UAP NA CIDADE DE PELOTAS**

Em 2007, quando foi lançado o PAC-UAP, a prefeitura de Pelotas não possuía experiência prévia com o planejamento e a execução de projetos de urbanização integrada de assentamentos precários. Todavia, algumas informações sobre esse tipo de assentamento subsidiaram a elaboração das propostas de intervenção enviadas para a seleção de projetos do PAC. O desenvolvimento do III Plano Diretor, iniciado em 2001 e finalizado em 2008, havia produzido conhecimento sobre os assentamentos precários do município que eram passíveis de regularização e urbanização, as áreas de risco e os terrenos para provisão habitacional (LIMA-SILVA, 2019). Assim, quando o governo federal anunciou a seleção de projetos, a Secretaria Municipal de Habitação acessou essas informações, rapidamente preparou propostas e apresentou-as ao Ministério das Cidades. Esse esforço foi exitoso, e a prefeitura assinou dois contratos com o governo federal no âmbito do PAC-UAP, que incluíam quatro áreas a serem urbanizadas por diferentes motivos:

A inclusão da Vila Farroupilha se deu devido ao risco das cheias, a ocupação da Osório pela necessidade de desocupar uma via pública estruturante da cidade e, na área da Ceval, a SEHAB tinha um projeto em curso de mutirão. O Anglo foi incluído porque a prefeitura de Pelotas estava pagando judicialmente para a massa falida do Frigorífico Casarin a segunda e terceira parcelas do terreno, adquirido durante o governo

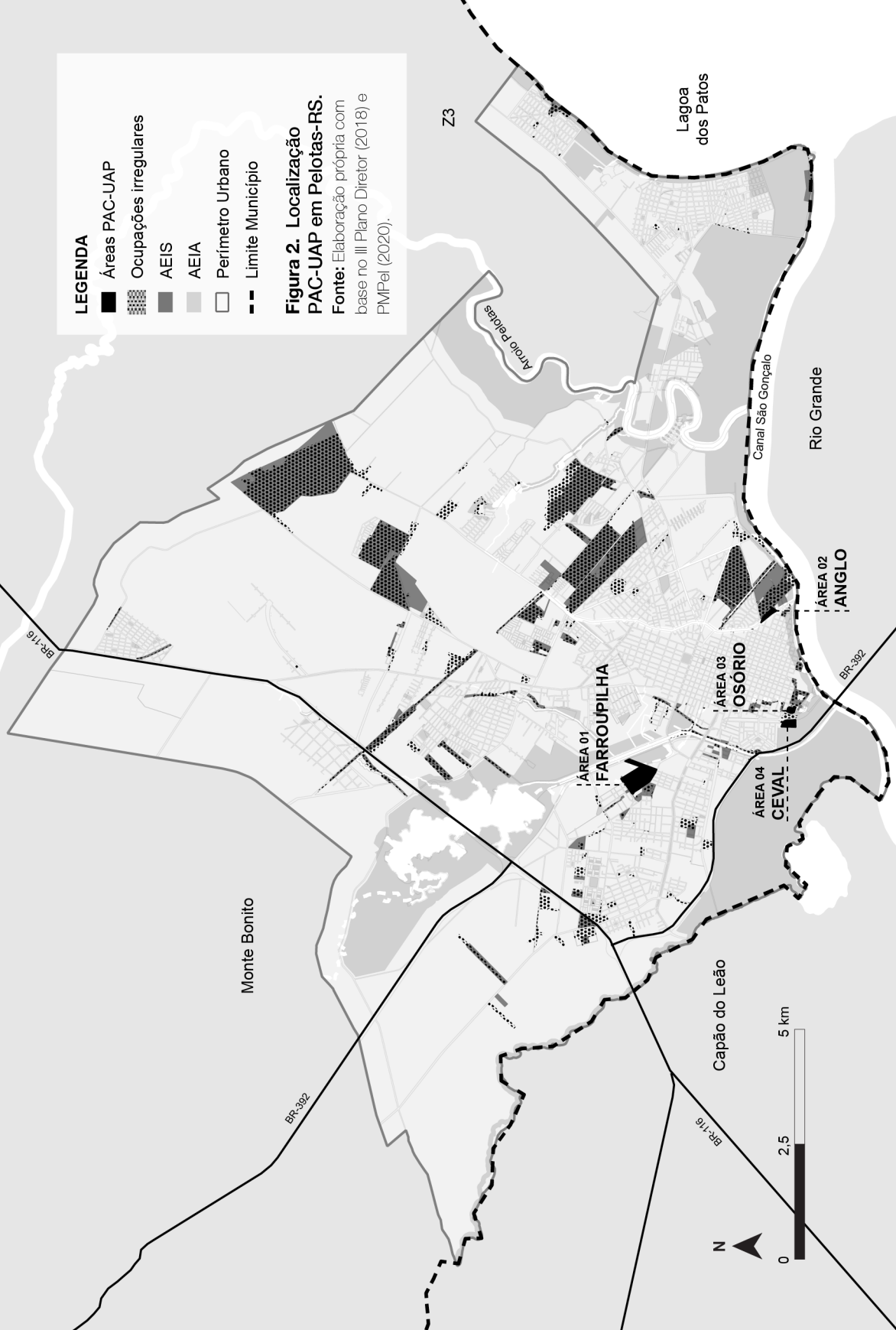


Marroni, e, também, por identificar que parte desta população, assentada na beira de um canal, tinha sério risco de ser atingida pelas enchentes anuais (DUTRA, 2017, p. 37).

Complementando essas justificativas, é importante recuperar o relato de Jair Seidel, então diretor da UGP, a respeito da seleção das quatro áreas de intervenção. De acordo com o entrevistado, considerou-se, na ocasião, que as intervenções do PAC poderiam contribuir para a complementação de projetos e obras vinculados a contratos anteriores. Naquele momento, na cidade de Pelotas, havia um investimento significativo em obras de pavimentação, resultantes de um contrato com o Banco Mundial. Desse modo, os projetos do PAC-UAP também foram tratados como uma possibilidade de se levar melhorias habitacionais, além da pavimentação, para algumas áreas já contempladas com recursos internacionais. O entrevistado conta que os projetos de pavimentação foram encarados, naquele momento, como indutores de melhorias futuras que, por sua vez, tiveram no PAC uma possibilidade de se viabilizar. Mais do que indutores, esses projetos, ao interferirem diretamente no tecido urbano, deram visibilidade a algumas das áreas escolhidas para o projeto do PAC em Pelotas, revelando parcelas da cidade até então pouco visibilizadas.

As quatro áreas selecionadas pela prefeitura para serem objetos de intervenção no programa PAC-UAP – Farroupilha, Anglo, Osório e Ceval – localizam-se nos quadrantes Sul e Sudoeste da cidade, nas regiões administrativas São Gonçalo, Centro e Fragata, situadas em áreas de urbanização consolidada, próximas ao centro administrativo e comercial da cidade (**Figura 2**). Com exceção da área do Anglo, cuja ocupação teve início entre 1950 e 1960, esses assentamentos têm uma história relativamente recente, com sua origem remontando aos anos 1990 e início dos anos 2000. As quatro áreas são consideradas pelo III Plano Diretor de Pelotas como Áreas Especiais de Interesse Social, e, por isso, poderiam ser objeto de Plano de Urbanização específico.

Em todos os casos, no entanto, sua inserção nas relações de tempo e espaço da cidade de Pelotas coincidem com momentos de oscilação da estrutura econômica e produtiva local. Outro ponto em comum entre as quatro áreas é sua localização em áreas ambientalmente frágeis, a saber, regiões de várzea próximas aos canais São Gonçalo e Santa Bárbara. É possível identificar certo consenso em torno da compreensão de que a ocupação dessas áreas por

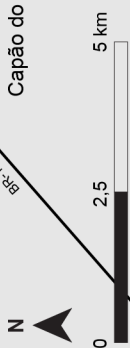


**LEGENDA**

- Áreas PAC-UAP
- ▨ Ocupações irregulares
- AEIS
- AEIA
- Perímetro Urbano
- - Limite Município

**Figura 2. Localização PAC-UAP em Pelotas-RS.**

Fonte: Elaboração própria com base no III Plano Diretor (2018) e PMPel (2020).



Monte Bonito

BR-392

Z3

Rio Pelotas

ÁREA 01  
FARROUPILHA

Capão do Leão

BR-116

Lagoa dos Patos

ÁREA 04  
CEVAL

ÁREA 03  
OSÓRIO

ÁREA 02  
ANGLO

Rio Grande

BR-392

assentamentos precários foi uma prática generalizada nas cidades brasileiras ao longo do século XX, tolerada porque, por um lado, essas terras possuíam um valor de mercado muito baixo, e, por outro, porque sua ocupação acabava por responder a uma demanda por moradia impossível de ser atendida pelo poder público, reduzindo relativamente a pressão social sobre o Estado.

### **PAC-UAP: a urbanização de assentamentos precários é apresentada ao contexto local**

O ponto de partida para a análise dos projetos de urbanização de assentamentos precários desenvolvidos no âmbito do programa PAC-UAP em Pelotas foram as informações consolidadas no Plano de Trabalho apresentado ao Ministério das Cidades pela Prefeitura de Pelotas, em setembro de 2007 (PELOTAS, 2007). Este documento sintetiza uma série de informações a respeito das áreas de intervenção, como descrição geral, situação fundiária, caracterização física e geográfica, além da caracterização social, técnica e financeira da proposta, assim como seu cronograma de execução e desembolsos (PELOTAS, 2007).

Antes de se avançar nesta análise, é preciso, no entanto, dar alguns passos para trás para estabelecer uma compreensão mais precisa a respeito do escopo dos projetos de urbanização de assentamentos precários e de seu significado para práticas e reflexões sobre o meio urbano desenvolvidas localmente.

Das quatro áreas que compunham o objeto da proposta – Farroupilha (área 01), Anglo (área 02), Osório (área 03) e Ceval (área 04) –, três delas (áreas 01, 02 e 04) foram caracterizadas como objetos de projetos de reurbanização de favela, com dotação de infraestrutura e construção de habitações, e uma delas (área 03) como objeto de loteamento urbano com construção de habitações (PELOTAS, 2007).

Considerando os conceitos apresentados por Denaldi (2009; 2013) relativos às modalidades de intervenção em assentamentos precários, seria possível caracterizar as intervenções realizadas e/ou previstas nas áreas Farroupilha, Anglo e Ceval como sendo de urbanização com remanejamento, e a intervenção na área Osório, como sendo de urbanização com reassentamento.

Para além das implicações dessas definições sobre o resultado das intervenções analisadas, é importante destacar que, somente a partir do PAC-UAP, é que

conceitos e práticas relacionadas à urbanização integrada de favelas e aos assentamentos precários foram adotados pela primeira vez na cidade de Pelotas. Em um contexto no qual a trajetória local tinha como protagonista, até aquele momento, projetos habitacionais baseados no parcelamento precário do solo e na provisão de moradias, a caracterização de intervenções como sendo de “urbanização de favelas” foi uma novidade que terminaria por explicitar limitações técnicas e produzir um questionamento de fundo: afinal, havia favelas em Pelotas?

De acordo com Silva (2009), a favela é um território que se caracteriza, entre outras coisas, pela insuficiência de investimentos do Estado, acentuada estigmatização socioespacial, moradias produzidas principalmente a partir da autoconstrução, apropriação do território particularmente para fins de moradia, indicadores sociais e econômicos abaixo da média do restante da cidade, níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho, vulnerabilidade social e ambiental, alta concentração de negros e pardos e sociabilidade marcada por valorização das relações de vizinhança e espaços comuns. Nisida (2019) complementa esta definição com outra característica fundamental desses assentamentos, ao reconhecer que de um modo geral, na favela, “não há parcelamento prévio do solo. O barraco é a célula que conforma o tecido e, conseqüentemente, determina toda a morfologia de uma favela [...] assim o lote é fruto da casa e não a casa do lote” (NISIDA, 2019, p.123).

Para se estabelecer uma reflexão consistente sobre as possibilidades de urbanização desses territórios, construir metodologias de intervenção e analisar como as condicionantes técnicas e políticas se articulam nesse contexto, é preciso compreender e construir uma interpretação a respeito desse fenômeno social e urbano, visando, inicialmente, superar a noção de que a favela, assim como a pobreza urbana, são condições “naturais”, para em seguida alcançar uma apreensão mais complexa da lógica que envolve sua produção, que em certa medida deverá ser a lógica que orientará sua urbanização (CARRASCO, CALDERAN, MOURA, 2017).

Desse modo, aparentemente não restam dúvidas em relação à existência de favelas na cidade de Pelotas, ainda que os loteamentos irregulares caracterizem-se como modalidade de assentamento precário dominante. Superado esse questionamento de fundo, é possível avançar para a análise de parte de sua dimensão técnica no âmbito do PAC-UAP, qual seja, os projetos de urbanização desenvolvidos para cada uma das áreas de intervenção.

No caso de Pelotas, os projetos e obras do PAC-UAP foram elaborados pela Secretaria Municipal de Habitação e, posteriormente, estiveram sob a responsabilidade da Unidade Gestora de Projetos (UGP). Criada em 2006 pela Lei n. 5302, de 28 de dezembro (PELOTAS, 2006), ainda sob essa denominação, a UGP estava subordinada à então Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento e tinha como objetivo coordenar todas as atividades relativas aos projetos de desenvolvimento financiados pelo BIRD. No ano de 2009, por meio da Lei n. 5551, de 20 de janeiro (PELOTAS, 2009), o órgão tem seu nome alterado para Unidade Gerenciadora de Projetos (UGP) e passa a ter entre seus objetivos, além daqueles definidos originalmente, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo Seidel (2020), a criação da UGP foi uma exigência do BIRD para a liberação dos recursos para os projetos locais de desenvolvimento. Havia a perspectiva de separar a gestão desses projetos e recursos das estruturas administrativas tradicionais (secretarias), visando superar possíveis intervenções políticas sobre essas operações, enfatizando questões “técnicas” e gerenciais.

É possível compreender a criação da UGP como um esforço, por parte do BIRD e da gestão municipal, de promover uma modernização conservadora, pautada por uma perspectiva neoliberal, nos processos de concepção e gestão de grandes projetos urbanos no município. A negação da política, e suas contradições, enquanto âmbito de reflexão e ação sobre a cidade e a adoção de uma visão empresarial da produção do espaço urbano reforçam essa interpretação. Em relação aos projetos de urbanização de favelas desenvolvidos para o PAC-UAP, o fato de os técnicos da UGP serem predominantemente contratados sem concurso reflete certa desconsideração do conhecimento já acumulado pelo serviço público, em todas as suas instâncias relacionadas aos contextos de intervenção. Além disso, também de acordo com Seidel (2020), as soluções desenvolvidas para os projetos de urbanização passam a ser tratadas como um detalhe menor em um contexto no qual o que importava era a eficiência burocrática.

No caso da UGP, aparentemente, seu distanciamento de questões “políticas” locais e sua relativa autonomização em relação à participação popular e às demais instâncias da administração municipal resultaram em uma gestão de projetos e obras que respondia com certa eficiência às exigências e

recomendações burocráticas definidas pelo Ministério das Cidades, mas que apresentou importantes limitações no que diz respeito à construção de alternativas urbanísticas adequadas à realidade local.

No entanto, se, por um lado, os projetos de urbanismo eram vistos como detalhes menores diante das outras variáveis envolvidas nas propostas globais, por outro, eles não puderam ser totalmente suprimidos, pois compunham o universo de instrumentos necessários para se viabilizar o acesso a recursos federais. Nessas intervenções, não seria exagero afirmar que o lugar destinado ao projeto foi o de se converter em um instrumento de acomodação e mediação entre políticas progressistas nacionais – estruturadas a partir de uma tradição de intervenções em assentamentos precários conformada pelo acúmulo de experiências e reflexões desenvolvidas em distintos momentos e regiões do país – e práticas conservadoras locais, voltadas à manutenção de um modelo urbano funcional à estrutura social vigente.

### **PAC-UAP Pelotas: análise dos projetos de urbanização**

De um modo geral, as soluções de desenho urbano adotadas nas quatro áreas de intervenção apresentam características bastante similares. Nota-se que em todas elas o projeto foi desenvolvido essencialmente como projeto de parcelamento do solo. Dessa forma, uma parte significativa da complexidade da intervenção foi reduzida a uma lógica na qual o lote se converteu na principal dimensão do projeto, determinando de um modo bastante rígido as possibilidades de articulação de todos os demais elementos envolvidos (sistema viário, áreas livres, unidades habitacionais). Essa situação é especialmente evidenciada no tratamento das áreas livres, visto que, nos quatro projetos, as praças e áreas de lazer são, em sua maioria, basicamente espaços residuais, que sobram do parcelamento proposto.

O predomínio dessa lógica de parcelamento também poderia explicar a dificuldade para acomodar o projeto em áreas definidas por um perímetro irregular, típico de favelas. São nítidos os choques entre a lógica da regularidade do lote e a lógica da irregularidade geométrica típica de uma urbanização que não foi precedida por um projeto de parcelamento.

Um último aspecto a ser comentado em relação às características comuns aos projetos urbanos em questão é a separação entre projeto urbano e projeto de arquitetura. As propostas definidas para as unidades habitacionais guardam escassas relações com o projeto urbano que definiu sua implantação. São casas genéricas, pensadas para lotes genéricos, que retomam uma perspectiva em relação à moradia que, apesar de bastante comum no histórico da produção estatal brasileira, é extremamente problemática.

Os conflitos decorrentes do choque entre essas lógicas, observados no caso das intervenções do PAC-UAP em Pelotas, podem ser interpretados, por um lado, como resultado da consagração, em termos projetuais, da experiência do poder público municipal na produção de loteamentos destinados à população de baixa renda. E, por outro, da fragilidade em torno da compreensão da favela como fenômeno urbano particular, cuja urbanização exigiria ferramentas e metodologias de projeto próprias. A seguir, serão apresentadas as propostas elaboradas para cada uma das áreas incorporadas no PAC-UAP em Pelotas.

### **Farroupilha**

Segundo a Secretaria Municipal de Habitação, a área na qual se localiza a Ocupação Farroupilha é atualmente uma área pública, ocupada irregularmente há mais de 30 anos, quando ainda pertencia a proprietários privados (SEHAB, 2009). A área foi reivindicada para utilização pelo poder público a partir da Lei n. 5.650, de 2009, que autorizava o município a receber imóvel em Doação em Pagamento e destinar a área para Projeto Habitacional.

Levantamentos realizados na ocasião da transferência indicavam que havia um total de 4.803 pessoas vivendo no assentamento. A renda média mensal era de até um salário-mínimo per capita, havia alto índice de desemprego e significativo número de pessoas que trabalhavam com a coleta de materiais recicláveis (SEHAB, 2009).

A ocupação caracterizava-se por possuir abastecimento de água tratada, coleta de lixo e iluminação pública. Oitenta por cento das residências eram construídas em alvenaria e havia uma Unidade Básica de Saúde (UBS-FRAGET), duas escolas de ensino fundamental (Escola Treptow e Sylvia Melo) e escola de ensino médio (Escola Lima e Silva). A região era

frequentemente atingida por enchentes e não apresentava infraestrutura urbana, rede de esgoto, drenagem pluvial, centro comunitário, posto policial ou creches. O transporte público atendia a via principal da comunidade (SEHAB, 2009). Alves (2020) afirma que a ocupação tem diversas origens, dentre elas, o reassentamento de pessoas em situação de risco de outras regiões da cidade, também atingidas por enchentes. A área também foi o destino de pessoas que migraram para Pelotas, vindas de cidades menores e da zona rural da região, em um momento no qual a economia local apresentava algum dinamismo relacionado à indústria alimentícia.

A proposta desenvolvida para a Área 01 – Farroupilha (**Figura 03a**) tem o mérito de considerar e consolidar grande parte da ocupação original, prevendo a implantação das redes de infraestrutura necessárias para superar o cenário de precariedade urbana vigente. A via perimetral proposta deve ser igualmente destacada, pois se trata de um elemento que pode funcionar como barreira para novas ocupações sobre as áreas alagadiças, como elemento de conexão com os bairros vizinhos e como uma infraestrutura de contenção do avanço das águas sobre as áreas urbanizadas. A urbanização da área localizada entre a nova via perimetral e a ocupação original é uma solução proposta pelo projeto que também faz sentido, na medida em que estabelece um controle sobre a ocupação de uma das últimas áreas livres remanescentes na área de intervenção.

No entanto, o encontro entre o novo setor e a ocupação original evidencia o conflito entre as lógicas da regularidade e da irregularidade comentadas anteriormente. A praça proposta caracteriza-se nitidamente como um espaço residual, um elemento resultante da necessidade de se promover a acomodação entre espaços de naturezas distintas. Caso tivesse sido concebida efetivamente como uma área livre, um espaço destinado ao lazer ou um elemento conformador da paisagem, possivelmente não teria a forma triangular, de difícil ocupação, ou dimensões tão reduzidas quando confrontadas com o público-alvo esperado.

## **Anglo**

O atual loteamento Anglo ocupa um terreno triangular à margem do canal do Pepino e é limitado, em sua outra lateral, pela ocupação da Balsa, área consolidada entre as décadas de 1950 e 1960 por trabalhadores do Frigorífico Anglo.



Nos anos 1990, iniciou-se a ocupação do terreno onde atualmente está localizado o loteamento Anglo. De acordo com uma liderança comunitária, já era do conhecimento dos ocupantes que o terreno pertencia à massa falida do Frigorífico Anglo, e que essa seria a chance de terem suas moradias, pois havia a possibilidade de a prefeitura comprar ou desapropriar esse terreno. A comunidade, formada em sua maioria por membros das famílias de antigos empregados do frigorífico, negociou entre 2001 e 2004, com a prefeitura municipal, a aquisição da gleba ocupada. Em 2007, o loteamento Anglo foi inserido no PAC Farroupilha, sendo que o início das obras de infraestrutura ocorreu em 2009 (DUTRA, 2017). Foram urbanizadas ruas preexistentes e acrescida uma parcela de terreno para abrigar as novas unidades destinadas às famílias a serem relocadas.

No projeto da Área 02 – Anglo (**Figura 03b**), os conflitos entre as lógicas da regularidade e da irregularidade também estão presentes. Novamente, é possível observar uma praça triangular cumprindo um papel semelhante àquela existente no projeto da Área Farroupilha. Se a acomodação entre essas duas lógicas ocorre de um modo menos brusco quando realizada sobre uma área livre, o mesmo não acontece sobre uma fita de novas unidades habitacionais. É o que pode ser visto no caso de um dos conjuntos de casas em uma das faces da rua 04, onde a fita é literalmente quebrada para possibilitar tal acomodação.

Além da praça principal, localizada entre as Ruas 01, 05 e a Avenida Juscelino Kubistchek, uma outra área livre é indicada no projeto, entre as ruas 05, 06 e a Avenida Juscelino Kubistchek. Esta, um espaço residual clássico, que teve seu destino definido quando foi implantada fazendo divisa com os fundos dos lotes com frente para a Rua 02.

A integração da área de intervenção com o entorno próximo é facilitada pelas Ruas 05 e 06, que dão acesso à Rua Raul Correa, e que, por sua vez, leva até à Rua Tiradentes. No entanto, o projeto apresenta dois pontos críticos: (i) o fato de não prever a continuidade da Avenida Juscelino Kubistchek, que, junto à Rua Tiradentes, seriam importantes vetores de conexão do bairro com as zonas centrais da cidade; (ii) e, a situação das Ruas 03 e 04, que terminam em um muro.

3a



3b



**Figura 3.** Projeto implantação PAC Farroupilha (a) e PAC Anglo (b).

Fonte: Elaboração própria com base no Plano de Trabalho (2007).

## Osório

A área na qual se localiza a ocupação Osório foi adquirida pela Prefeitura de Pelotas em 2003, durante o mandato do prefeito Fernando Marroni (PELOTAS, 2003). O levantamento realizado pela Secretaria de Habitação confirmou que a ocupação existia há mais de 20 anos, embora não tenha sido feito um detalhamento sobre o histórico da população. Na ocasião foi identificado que 90% das residências eram de alvenaria e que os moradores não tinham acesso aos serviços de abastecimento de água regular, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação, coleta de lixo, transporte e iluminação pública, além de não existirem creches, escolas ou postos de saúde (SEHAB, 2009).

De acordo com relatos de antigos membros da administração municipal, havia um projeto para entrada e saída da cidade de Pelotas pela Rua General Osório, chamado Acesso Sul. Este seria um projeto anterior ao PAC e não teria sido realizado pelo fato de que a Ocupação Osório estava implantada sobre o leito viário de uma das ruas que formariam esse acesso. Desse modo, é possível considerar que havia interesse no reassentamento da ocupação para viabilizar as obras viárias planejadas pela administração municipal (ALMEIDA, 2020).

Por se tratar de um novo loteamento, implantado em uma área com limites mais precisos em relação ao seu entorno próximo, o projeto desenvolvido para a Área 03 – Osório (**Figura 04a**) é o que apresenta menos conflitos derivados do contato entre a nova urbanização e sua vizinhança. A proposta estabelece acessos tanto pela Rua Gen. Osório quanto pela Rua Barão de Mauá, definindo uma relação de integração que favorece a incorporação do novo conjunto pelo bairro.

O projeto, no entanto, tem um ponto frágil bastante significativo. A implantação de lotes que fazem divisa com o braço morto do canal Santa Bárbara, situação ambiental que pode favorecer o avanço de ocupações irregulares sobre essa área.

## Ceval

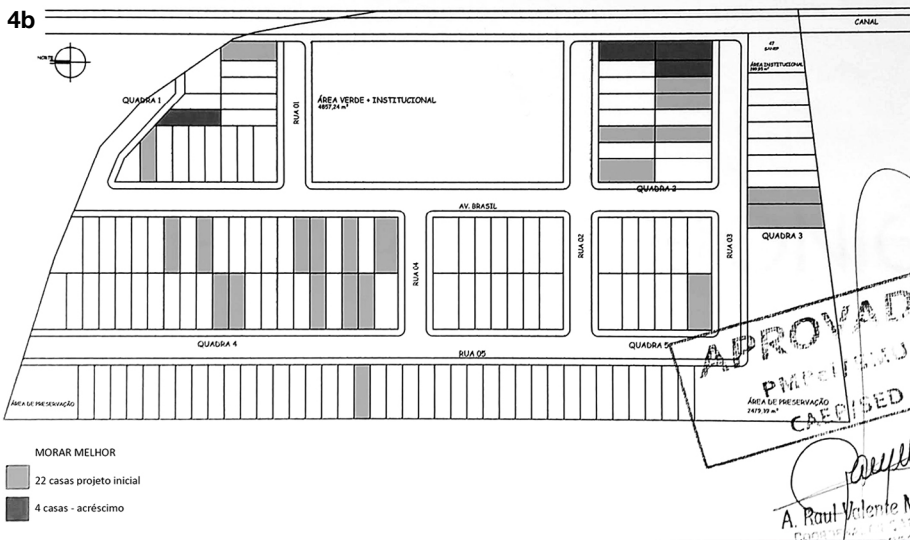
O loteamento Ceval, antiga ocupação Ceval, era uma área remanescente da massa falida da indústria de alimentos Ceval, pertencente à Bunge Alimentos, sendo adquirido pela Prefeitura Municipal de Pelotas por volta de 2001 com a finalidade de reassentar famílias que habitavam uma área de risco na BR 392 (SEHAB, 2009). Conforme Jansen (2015), o local estava destinado para a construção de apartamentos voltados à classe média, mas, por volta de 2002, foi ocupado por moradores antes localizados às margens do Canal São Gonçalo – mais especificamente no cruzamento da Avenida Viscondessa da Graça, bairro Simões Lopes, e da BR-392, rodovia que liga Pelotas a Rio Grande. A mobilização para a ocupação teve como motivo principal as constantes enchentes que atingiam as moradias, e a organização espacial do assentamento foi realizada inicialmente de forma espontânea pelos moradores.

O processo de urbanização do loteamento Ceval foi marcado por três períodos. Entre 2002 e 2006, não se observou a atuação do poder público. Em um segundo momento, entre 2006 e 2008, houve uma urbanização rudimentar no formato de loteamento (mais uma vez essa modalidade se impõe) e foi feita uma proposta preliminar de projeto para a construção de 92 casas a serem produzidas por meio de mutirões. O terceiro período correspondeu às intervenções do PAC-UAP, nas quais foram implantadas 14 unidades habitacionais, centro comunitário e obras de infraestrutura, drenagem e pavimentação (FREITAS, 2014).

A Área 04 - Ceval não foi propriamente objeto de um projeto urbano (**Figura 04b**). A proposta, conforme consta no Plano de Trabalho, limitou-se à complementação da infraestrutura em um loteamento existente e à provisão de 22 novas unidades habitacionais.

Desse modo, é possível levar adiante uma reflexão a partir de algumas questões que poderiam ter sido consideradas na formulação do Plano de Trabalho para essa área, especialmente relacionadas à integração do bairro com seu entorno e a problemas ambientais.

O poder público, por meio do PAC-UAP, poderia ter avançado na formulação de propostas visando ampliar as possibilidades de integração entre o bairro e



**Figura 04. Projeto implantação PAC Osório (a) e PAC Ceval (b).**

Fonte: Elaboração própria com base em GeoPelotas (2021) (a) e Plano de Trabalho (2007) (b).

sua vizinhança, já que atualmente o loteamento Ceval está confinado entre áreas de proteção ambiental e uma ferrovia, possuindo apenas um acesso, que o conecta com o bairro Simões Lopes. Além disso, a qualificação dos limites do bairro e sua relação com áreas ambientalmente frágeis também se apresenta como uma questão urbana que poderia ter sido abordada, na medida em que a ocupação irregular dessas áreas, assim como na Área 03 - Osório, é um fato corrente.

## **Panorama geral**

A análise dos projetos desenvolvidos no âmbito do PAC-UAP na cidade de Pelotas indica que nem mesmo um programa de abrangência nacional, que disponibilizava um volume significativo de recursos para as intervenções nos municípios, foi capaz de alterar a forma de abordagem e a capacidade técnica historicamente desenvolvidas em Pelotas para promover urbanizações de assentamentos precários. A lógica de produção de parcelamentos urbanisticamente precários prevaleceu sobre qualquer possibilidade de compreensão e apropriação técnicas das especificidades dos projetos de urbanização de favelas. É possível considerar que o PAC-UAP não foi visto pelo poder público como uma oportunidade para se iniciar um processo de formação e amadurecimento dos quadros técnicos municipais, a partir do qual seria possível construir uma cultura local de projeto e intervenção nesses tipos de assentamentos distinta daquelas consagradas até aquele momento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo demonstrou que a política de habitação de interesse social em Pelotas, historicamente, não se ancorou em ações de urbanização de assentamentos precários. Diante da escassez de recursos orçamentários municipais e da ausência de planejamento local para lidar com a questão da moradia de forma estruturada e autônoma, as gestões municipais de Pelotas agiram com os recursos à sua disposição, promovendo, prioritariamente, loteamentos sem infraestrutura adequada em terras públicas.

Além disso, quando havia possibilidades de financiamento federal para a política habitacional, o governo municipal rapidamente aderiu a esses incentivos, organizava as informações necessárias e elaborava projetos alinhados com os critérios de seleção. Isso ocorreu em larga escala e com relativo êxito em programas de provisão habitacional, como os do Banco Nacional de Habitação, do Programa de Arrendamento Residencial e do Minha Casa Minha Vida, que foram amplamente executados na cidade.

Como se nota, o histórico de intervenções habitacionais em Pelotas se desenvolveu de forma destoante das práticas de urbanização de favelas. Isso contribuiu para reforçar o caráter de impropriedade dos projetos de urbanização de favelas, que não tinham um lugar definido na agenda política municipal. Também afetou negativamente o processo de construção das condicionantes normativas e institucionais para urbanizar e consolidar assentamentos precários.

Nesse cenário, a implementação do programa PAC-UAP em Pelotas foi marcada por certa dubiedade em relação à efetividade da ação governamental, em ressonância com a história da política de habitação social no município. Ao mesmo tempo em que as intervenções de construção de novas moradias foram executadas com razoável êxito, as ações de consolidação dos assentamentos precários ainda não foram concretizadas. Até 2020, nenhum dos bairros inseridos no PAC-UAP havia sido objeto de regularização fundiária ou trabalho social, aspectos estruturantes desse programa. Além disso, praticamente todas as atividades previstas para a área Farroupilha, cujo projeto tinha níveis mais elevados de complexidade e seguia as diretrizes para a promoção de uma urbanização integrada e integral, não foram desenvolvidas.

Esse cenário de incompletude do alcance das metas preestabelecidas nos projetos do PAC-UAP pode ser compreendido por uma série de fatores locais. Primeiramente, dado o histórico da ação municipal na área de habitação social, o PAC-UAP não se configurou como um incidente crítico capaz de romper essa lógica, fortalecer as capacidades institucionais e normativas e dar um novo direcionamento às intervenções municipais nos assentamentos precários. A força dessa trajetória, notadamente enraizada nas relações sociais, políticas e produtivas vinculadas à cidade, foi suficientemente expressiva a ponto de conseguir impor seu modelo ao programa em questão.

Em segundo lugar, por uma configuração que agregava limitações de ordem técnica e informacional com um tipo de intervenção que era não apenas inaugural, a urbanização integrada e integral, mas também social e urbanisticamente complexa. Em terceiro lugar, pelo contexto sociopolítico, no qual tais temas de políticas públicas relacionados à consolidação e ao aprimoramento da infraestrutura e da qualidade de vida nos assentamentos informais não se constituíram como relevantes na agenda do governo municipal. E, por fim, pelo arranjo de implementação do programa na cidade, que teve a figura da UGP como um componente central e afastou atores locais com experiência na área habitacional, como representantes da Secretaria Municipal de Habitação e dos órgãos do Legislativo Municipal.

A UGP, uma demanda pretensamente modernizadora colocada por um órgão financiador internacional, não conseguiu promover a desejada modernização das relações de produção de espaço urbano no contexto local. O insulamento dos profissionais da UGP, bem como a negação da esfera política e suas contradições como dimensão fundamental das dinâmicas urbanas, acabaram por interditar tanto a contextualização de tais projetos e ideias quanto a própria qualificação do debate político local a respeito desse tipo de intervenção. Esse cenário contribuiu para a constituição de uma sensação de frustração generalizada em torno de experiências de intervenção em assentamentos precários, percepção captada em algumas das entrevistas realizadas ao longo desta pesquisa.

A consequência dessa configuração de fatores em Pelotas foi a ausência de estabelecimento ou consolidação de novos parâmetros ou perspectivas de atuação relacionadas com a urbanização integral e integrada e a regularização fundiária em assentamentos precários. Ainda que as diretrizes gerais do PAC-UAP e sua estrutura normativa representassem de certo modo a consolidação de uma abordagem resultante da convergência de experiências de urbanização de favelas dispersas no território nacional, em Pelotas, elas não promoveram uma alteração substancial nas práticas locais, marcadas pela provisão habitacional – de qualidade arquitetônica e urbanística duvidosa – e pelo ciclo formado pela produção de loteamentos e moradias precárias seguida de um esforço de regularização fundiária.



Nesse sentido, o predomínio atualmente vigente de programas de regularização fundiária desvinculados de projetos de urbanização (principalmente em loteamentos produzidos pelo poder público) pode ser objeto de algumas interpretações. Ele pode ser visto como uma resposta do poder público a uma demanda criada por ele próprio e viabilizada pelas novas normas federais. Também, como a consolidação de uma perspectiva bastante limitada por parte da prefeitura municipal dos conflitos urbanos presentes em Pelotas, a qual reduz o direito à cidade, à posse e à localização, rebaixando as melhorias concretas produzidas por uma intervenção de urbanização à figura abstrata de uma relação cartorial, ainda assim bastante controversa.

## REFERÊNCIAS

- ABUCHAIM, M. R. **Plano diretor e sustentabilidade urbana: o III Plano Diretor de Pelotas**, lei 5502/2008. 2012, 151 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, RS, 2012.
- ALMEIDA, J. da S. Ex-secretária municipal da Mobilidade e Gestão Urbana 2003-2015. Entrevista concedida a Nirce Saffer Medvedovski, Vinicius Thelheimer e Felipe Thofehrn. Pelotas, 12 out. 2020.
- ALVES, J. A. Funcionário público municipal. Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária. Entrevista concedida a Nirce Saffer Medvedovski e Vinicius Thelheimer. Pelotas, 22 jun. 2020.
- BRITTO, N. D. S. S. **Industrialização e desindustrialização do espaço urbano na cidade de Pelotas (RS)**. 2011, 107 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas e da Informação. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, 2011.
- CARRASCO, A. O processo de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas. **Oculum Ensaios**, Campinas, v. 14, n. 3, p. 595-611, 2017.
- CARRASCO, A. de O. T.; CALDERAN, M. C.; MOURA, K. O projeto de moradias em projetos de reurbanização de favelas: decifrando o sentido do projeto de arquitetura. In: Congresso Internacional da Habitação no Espaço. Lusófono, IV, 2017, Porto/Covilhã. In: IV CIHEL. **Anais...** Porto/Covilhã: 2017, p.166-179.
- CHIARELLI, L. M. A. **Habitação social em Pelotas (1987-2010): influências das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais**. 2014, 345 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2014.
- COSTA, Armando Rodrigues da. Ex-funcionário público municipal, professor aposentado da UFPEL. Entrevista concedida a Nirce Saffer Medvedovski em 26 janeiro 2021.
- DENALDI, R. Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários. In: BRASIL. Ministério das Cidades/ DENALDI, R. (org.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Curso à distância. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org.). **Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação.** São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

DUTRA, J. J. C. D. **Construindo a cidade e a cidadania:** avaliação da implementação e da satisfação do usuário do PAC Urbanização de Assentamentos Precários no loteamento Anglo. 2017, 134 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pelotas, RS, 2017.

FREITAS, A. C. B. **Captura e priorização de requisitos de usuários finais para a concepção e projeto de habitações de interesse social:** proposta de método. 2014, 152 fls. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (PROGRAU/UFPEL), Pelotas, RS, 2014.

JANSEN, G. S. **O desenvolvimento socioespacial no Loteamento Ceval** – Pelotas/RS. 2015, 108 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, RS, 2015.

LIMA-SILVA, F. **Prioridade política e capacidade burocrática:** a implementação do PAC – urbanização de assentamentos precários. 2019, 317 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2019.

MEDVEDOVSKI, N. S. **A vida sem condomínio:** configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social. 1998, 487 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1998.

MEDVEDOVSKI, N. S.; CARRASCO, A. O. T.; LIMA-SILVA, F. **Direito à Cidade e Habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Pelotas. Relatório de pesquisa. 2021.

MOURA, R. M. R. de. **Habitação Popular em Pelotas (1880-1950):** Entre políticas públicas e investimentos privados. 2006, 248 f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Porto Alegre, RS, 2006.

NISIDA, V. A autorregulação dos territórios autoconstruídos. In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. (Org.). **Dimensões do intervir em favelas**. São Paulo: Peabiru/LabLaje/CAUSP, 2019.

OLIVEIRA, A. L. C. de. **Movimento social dos posseiros na cidade de Pelotas – RS**. Trabalho para disciplina Participação popular na construção e gestão do espaço urbano, da Prof. Dra. Maria da Gloria Gohn. PROGUAU, fev. 1987.

PELOTAS. **Contrato particular de promessa de permuta e compra e venda de imóveis que fazem as partes a seguir qualificadas nas condições avançadas**. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2003].

\_\_\_\_\_. **Lei 5551 de 20/01/2009**. Altera a redação da Lei Municipal 5302 de 28/12/2006, que criou a Unidade Gestora de Projetos - UGP, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2009].

\_\_\_\_\_. **Plano de Trabalho**. Plano de trabalho apresentado ao Ministério das Cidades dentro do Programa de Urbanização Regularização Integração de Assentamentos Precários. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2007].

\_\_\_\_\_. **Lei 5302 de 28/12/2006**. Cria a Unidade Gestora de Projetos - UGP, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2006].

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas. **Projeto de trabalho técnico-social**. 20 jul. 2009.

SEIDEL, J. Ex-coordenador da Unidade Gestora de Projetos de Pelotas. Entrevista concedida a Nirce Saffer Medvedovski e Fernanda Lima-Silva. Pelotas, 21 out. 2020.

SILVA, J. de. S.; BARBOSA, J. L.; BITERI, M. de O.; FERNANDES, F. L. (Org.). **O que é a favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

# A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE - PB

entre a institucionalidade  
e arranjos específicos para intervenção

Demóstenes Moraes

Lívia Miranda

Myrian Carvalho

Ana Almeida

Josete Lacerda

## INTRODUÇÃO

A população em situação de pobreza em Campina Grande sempre teve nas ocupações irregulares e no mercado informal as principais alternativas para moradia e de inserção na cidade. Até os anos 1970, as respostas estatais predominantes para essas formas de ocupação foram a omissão ou as remoções de moradores. Somente, nos anos 1980, o Estado passou a urbanizar tais assentamentos. Foram intervenções com variados alcances e impactos, a maioria financiada por programas federais.

Nos anos 2000, foram ampliadas as possibilidades de promoção de urbanizações e regularizações mais abrangentes. Houve, também, avanços no campo institucional-legal e a regulamentação de parte dos assentamentos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pela Lei n. 4.806/2009. Porém, a questão dos assentamentos precários não ganhou centralidade na agenda urbana.

**Demóstenes Moraes** é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande (CAU/UFCG). **Lívia Miranda** é doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFCG e dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e de Geografia da UFPE. **Myrian Carvalho** é mestre em Desenvolvimento Urbano pela UFPE. **Ana Almeida** é mestranda em Desenvolvimento Regional pela UEPB. **Josete Lacerda** é graduanda do CAU/UFCG.

Entre as intervenções mais abrangentes em Campina Grande, destacam-se as realizadas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na modalidade “Urbanização de Assentamentos Precários” (UAP). Foram quatro projetos de urbanização e regularização, desde 2007: Urbanização Linha Férrea Araxá, Urbanização Novo Horizonte, Urbanização da Região do Bodocongó e Urbanização da Região Sudoeste. Os dois últimos projetos não foram concluídos em função da complexidade das intervenções e da limitada capacidade institucional municipal.

O artigo está estruturado em duas partes. Na primeira, foram resgatados os processos de intervenções em assentamentos precários desde a criação da Companhia de Habitação Popular de Campina Grande (COHAB-CG), em 1964, até as intervenções recentes, realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). Na segunda parte, foram avaliadas as capacidades institucionais para a implementação de políticas e programas habitacionais, considerando, especificamente, os arranjos institucionais constituídos para a execução do PAC-UAP em Campina Grande.

## **REGISTROS SOBRE A TRAJETÓRIA DAS INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DE CAMPINA GRANDE**

O processo de formação de assentamentos precários em Campina Grande teve como um importante marco histórico a reforma urbanística empreendida em sua área central, entre as décadas de 1930 e 1940, inspirada nos “planos de remodelação urbana” implantados em outras cidades brasileiras, com o objetivo de modernizar e embelezar os centros urbanos. No contexto dessa reforma, a população mais pobre foi expulsa de seus locais de origem e começou a se aglomerar em áreas periféricas e precárias (CARVALHO, 2020; ARAÚJO, 2019).

O desenvolvimento econômico nas décadas de 1940 e 1950 na cidade de Campina Grande, promovido pela produção de algodão e pela industrialização, contribuiu para o crescimento populacional e, também, para o aumento da demanda habitacional. O declínio das atividades econômicas, iniciado nos anos 1960, foi acompanhado do agravamento da questão habitacional.

A criação da Companhia de Habitação Popular de Campina Grande (COHAB-CG), em 1964, deu impulso à provisão habitacional no município. Foram construídas 1.200 unidades habitacionais com recursos federais do Banco Nacional de Habitação (BNH), que integravam os conjuntos Sandra Cavalcante, Castelo Branco e Jardim Paulistano (CAMPINA GRANDE, 1983).

A COHAB-CG foi extinta em 1967 e, com a criação da Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), foram construídas apenas 4.155 unidades habitacionais para a população de baixa renda até o início dos anos 1980, integrantes dos conjuntos Presidente Médici, Severino Cabral e Álvaro Gaudêncio (CAMPINA GRANDE, 1983). As atuações da COHAB-CG e da CEHAP, além de contribuírem para a periferização da população mais pobre, não foi capaz de responder às várias demandas habitacionais, já que os assentamentos precários cresceram e novos surgiram nas décadas de 1970 e 1980 (LIMA, 2010).

Duas características das intervenções nos campos habitacional e do desenvolvimento urbano evidenciavam-se em Campina Grande entre os anos 1960 e 1980: o alinhamento político e programático das gestões municipais com o governo militar e o consequente aproveitamento de recursos decorrentes das políticas e programas federais; e, o fortalecimento do aparato institucional-administrativo para as ações nesses campos, mas com espaço para arranjos particularistas entre agentes públicos municipais e integrantes do segmento popular.

Em 1970, foi elaborado o Plano Local de Desenvolvimento Integrado (PDLI) pela Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande (COMDECA), financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Sua elaboração teve início na gestão do interventor Luiz Motta Filho (1970/1973), mas só foi finalizada na administração de Evaldo Cavalcanti Cruz (1973-1977), integrante da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Como parte do PDLI, foi elaborado um volume denominado Plano de Erradicação de Favelas. Nesse momento, os assentamentos precários passaram a fazer parte da agenda municipal, mas na perspectiva de remoção. Esse plano específico previu o reassentamento de aproximadamente 1.315 famílias que residiam em nove assentamentos precários da cidade: São Joaquim, Coqueiros, Tamandaré, Cova da Onça, Maloca, Cortiços do Canal, Coreia, Cachoeira e Vila Cabral. Desses assentamentos, apenas três, Vila Cabral,

Cachoeira e Coreia, situavam-se na periferia da cidade. Os demais encontravam-se próximos a áreas centrais (**Figura 1**). Mas, Cachoeira, Vila Cabral, Tamandaré e Cova da Onça não foram removidos, já que o plano não foi implementado integralmente.

Em 1975, foi aprovada a Lei n. 176/1975, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande (PDDI). Nesse plano foi ressaltado que “nos casos em que sejam necessários um tratamento urbanístico visando a promoção social, deverão ser seguidos [...] os critérios estabelecidos no Plano de Erradicação de Favelas, elaborado pela COMDECA” (CAMPINA GRANDE, 1975).

Dois programas federais foram mobilizados para Campina Grande na gestão de Enivaldo Ribeiro (1977-1983), da ARENA, contribuindo para pôr em prática as diretrizes do PDLI: a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) e o Programa Nacional para Cidades de Porte Médio (PNCMP). O CURA teve seus recursos liberados a partir de 1978, e o PNCMP, financiado por um convênio entre o Governo Federal e o Banco Mundial, em 1979. A aprovação em período próximo, fez com que os dois programas fossem implementados de forma complementar (LIMA, 2012).

Embora o Projeto CURA não fosse voltado aos assentamentos precários, estabeleceu-se, por meio dele, que as obras e melhorias não poderiam ser realizadas em função da proximidade desses assentamentos com o centro da cidade. Assim, foi elaborado um projeto para a desapropriação de áreas para transferência dos moradores das favelas Maloca Santo Antônio, Maloca Pé de Galinha e Coqueiros de José Rodrigues para áreas periféricas (COMDECA, 1979). Alguns projetos do CURA foram executados, como a pavimentação de algumas das principais avenidas da cidade, entretanto, também foram realizadas desapropriações e remoções de favelas sem que as obras que as justificassem chegassem a serem implementadas, como ocorreu com a favela Coqueiros de José Rodrigues.

O PNCMP foi estruturado com três linhas de atuação: emprego e renda, infraestrutura urbana e comunitária e administração municipal. A linha de infraestrutura urbana e comunitária englobava projetos para implantação de infraestrutura de água, esgoto, energia elétrica, drenagem, assim como a construção de praças, escolas e postos de saúde. Com relação à habitação, o programa previa a construção de novas moradias e a realização de melhorias habitacionais nos assentamentos precários do Pedregal, Jeremias e Cachoeira (LIMA, 2012).

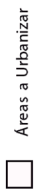




**LEGENDA**



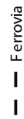
Açudes



Áreas a Urbanizar



Ocupação 1970



Ferrovias



Favelas

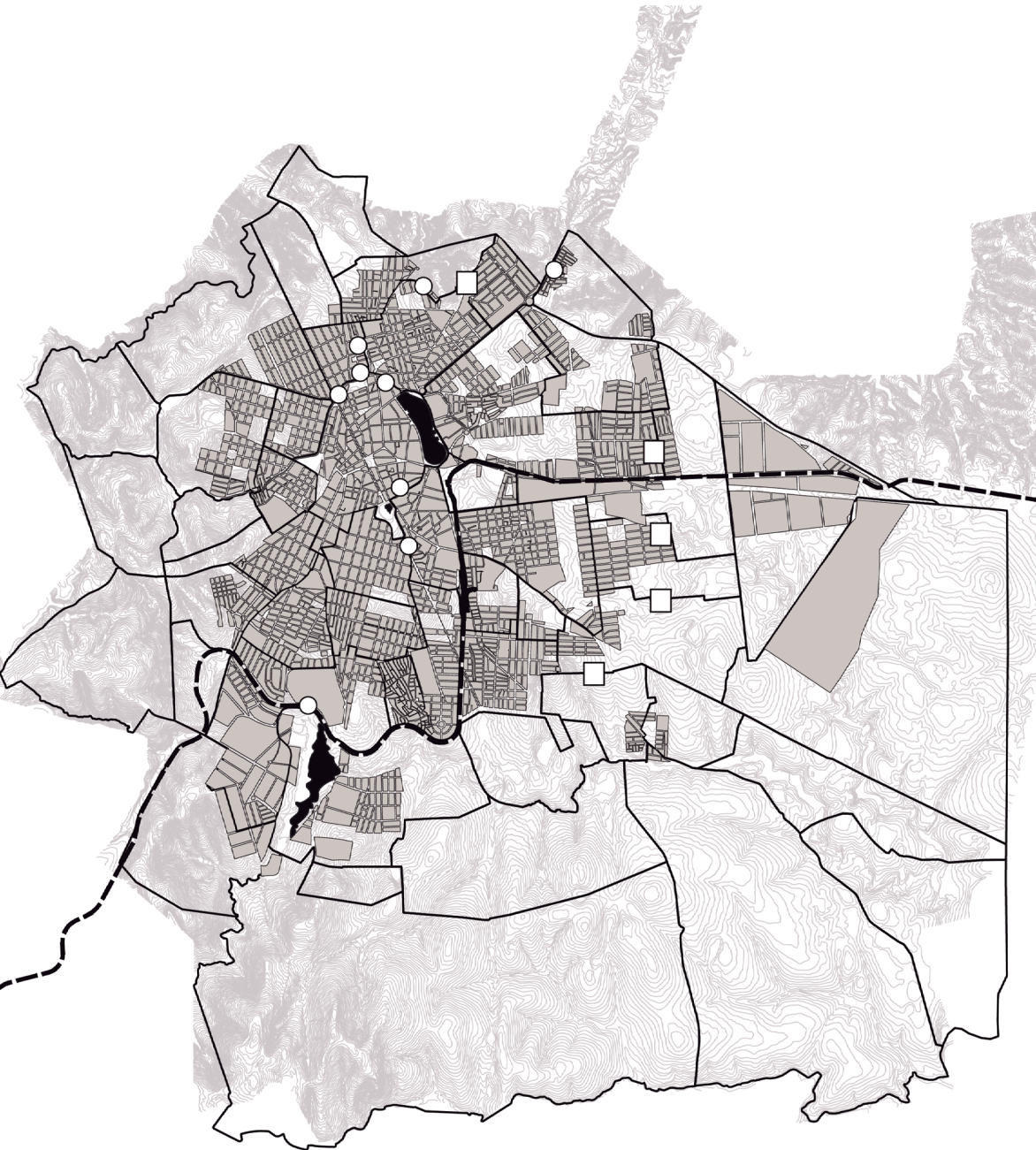


Limite Bairro



Curvas de nível

0 1 2 km



**Figura 1. Favelas de Campina Grande (Plano de Erradicação de Favelas, 1970).**

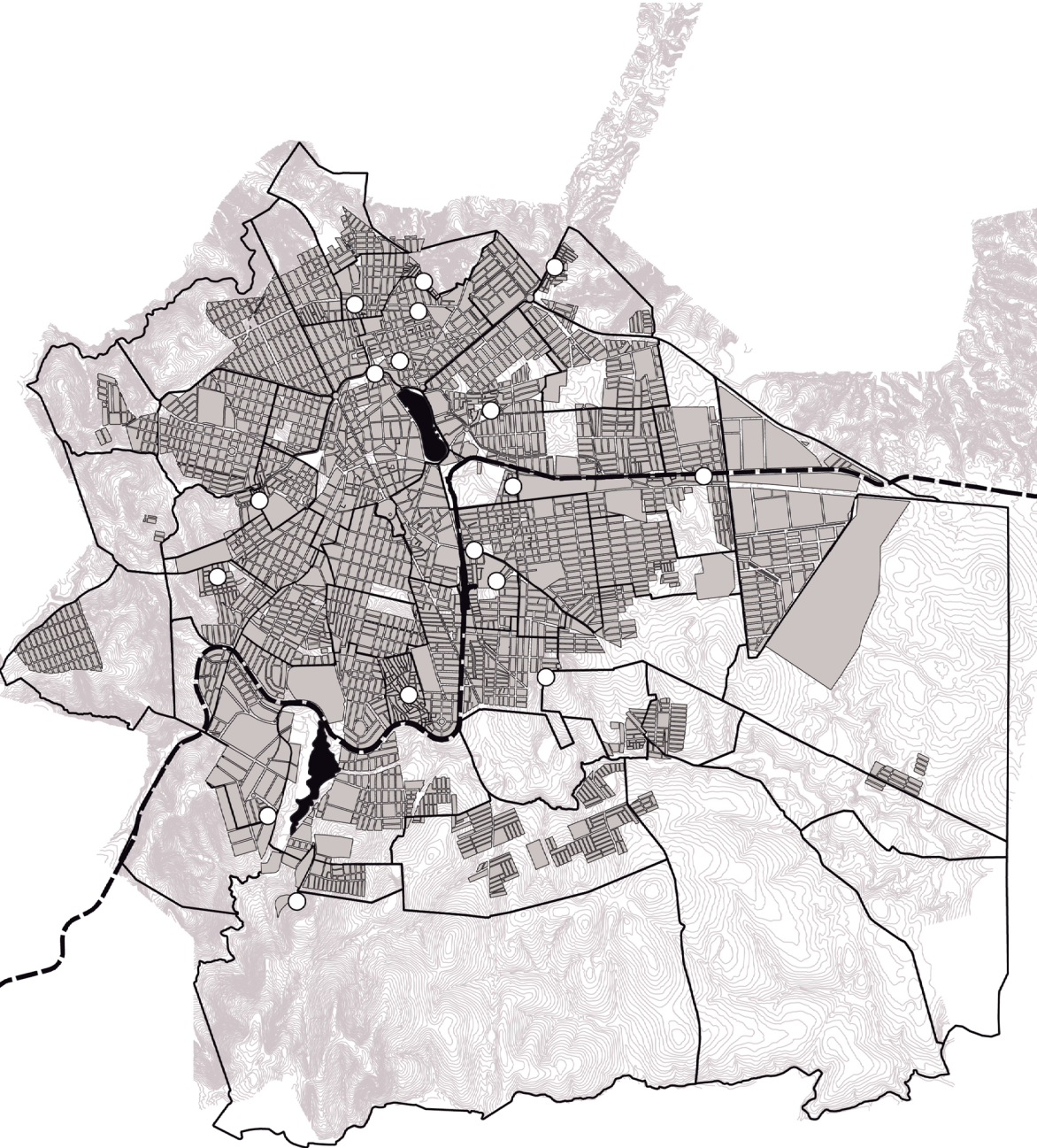
Fonte: Base cartográfica: PMCG (2015); COMDECA (1972). Cartograma elaborado por Carvalho (2020).

Em 1979, o Governo Federal lançou o Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar) para a urbanização de favelas. Em 1981, o Promorar começou a ser implantado em Campina Grande, por meio do Programa Especial de Habitação (PROHAB), de âmbito municipal, com intervenções nas favelas Pedreira do Catolé e Jeremias. Nesse momento é iniciada uma nova fase nas formas de intervenções em assentamentos precários da cidade, dando-se prioridade à permanência da população em seus assentamentos. O Promorar na Pedreira do Catolé viabilizou investimentos em drenagem, pavimentação, implantação de rede de água, esgoto e energia, melhoramento das vias de acesso. Das 117 novas unidades habitacionais previstas, apenas 44 foram entregues (SILVA, 1986). No assentamento Jeremias, foi realizada a construção, em duas etapas, de 326 unidades habitacionais do tipo “embrião” pela prefeitura, em conjunto com a Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP).







A ampliação do número de assentamentos precários foi registrada em 1983 em âmbito municipal, tendo como referência o levantamento realizado pela Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) da Prefeitura Municipal de Campina Grande, que identificou 17 assentamentos, contando com 31.594 moradores e 6.415 habitações (LIMA, 2010) (**Figura 2**).

O aumento do número de assentamentos precários e de suas áreas evidenciava a insuficiência das ações municipais no campo habitacional. De todo modo, alguns empreendimentos habitacionais foram realizados nesse período, entre eles, o conjunto Álvaro Gaudêncio, construído pela CEHAP e financiado pelo BNH, ocupado antes de ser concluído em 1983 e denominado pelos ocupantes como “Malvinas”, em uma referência à guerra entre Argentina e Inglaterra, considerando os conflitos com o governo do estado (LIMA, 2010).

A partir do mandato de Ronaldo Cunha Lima (1983-1988), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 1983, teve início um período de intervenções mais amplas nos assentamentos precários da cidade. Entre 1985 e 1991, passaram a ser implantadas redes de distribuição de água e de esgotamento sanitário em vários assentamentos. Além da Pedreira do Catolé, que teve suas redes implantadas no âmbito do Promorar (CEHAP, 1984), foram aprovisionadas com redes de abastecimento de água as favelas do Buraco da Jia, Severino de Branco, Ramadinha e Pedregal II e III, e com esgotamento sanitário, as favelas Califon, Tambor e Vila Cabral (CARVALHO, 2020). Das intervenções citadas, destaca-se a que ocorreu



**LEGENDA**

-  Açúdes
-  Ocupação 1985
-  Ferrovia
-  Favelas
-  Limite Bairro
-  Curvas de nível



**Figura 2.**  
**Assentamentos**  
**precários de Campina**  
**Grande (1984).**

**Fonte:** Base cartográfica:  
PMCG (2015); BNH (1984).  
Cartograma elaborado por  
Carvalho (2020).

no Buraco da Jia, realizada pela Empresa Municipal de Urbanização da Borborema, integrada a um projeto de urbanização mais amplo para a área (ARAÚJO, 2019), com o reassentamento de 59 famílias que moravam em áreas de risco (URBEMA, 1985).

Em 1989, Cássio Cunha Lima (1989-1992), também do PMDB, sucedeu o pai, Ronaldo, no governo municipal; e este se tornou governador do Estado da Paraíba (1991-1994). As intervenções nos assentamentos precários em Campina Grande nesse período foram realizadas pelos governos municipal e estadual e viabilizadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Como parte das ações municipais, foram realizadas obras para a ampliação da cobertura de saneamento básico, contemplando: Pedregal, etapas I e II; Vila Cabral de Santa Rosa; Catingueira; Tamandaré; Buraco da Jia; e, Vila dos Teimosos. Pelo governo estadual foram realizadas intervenções nos seguintes assentamentos: Tambor, Califon, Pedreira do Catolé, Vila Cabral de Santa Terezinha, Cassimiro de Abreu e Severino de Branco. Desse modo, começava a se consolidar a perspectiva de urbanização dos assentamentos precários na cidade.

Os assentamentos precários em Campina Grande foram reconhecidos no zoneamento municipal pela criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), previstas no Plano Diretor Municipal, Lei n. 3236/1996. Contudo, as ZEIS só seriam delimitadas e regulamentadas em 2009.

No segundo mandato de Cássio Cunha Lima (1997-2000), foram realizadas algumas ações no campo habitacional: 640 unidades habitacionais novas, 1.764 moradias recuperadas, 247 unidades sanitárias construídas e 66,65 hectares de lotes urbanizados adquiridos. As novas unidades habitacionais foram construídas em bairros populares e assentamentos precários, como: Serrotão, Velame, Invasão do Tambor, Loteamento Austro França, Jardim Borborema III, Novo Bodocongó e Jardim Continental.

Em 2000, foram reconhecidos 27 aglomerados subnormais pelo censo demográfico do IBGE, com 6.037 domicílios subnormais e uma população de 25.898 habitantes. Com base no estudo realizado pelo CEM/CEBRAP em parceria com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2007), que teve como referência os dados do censo do IBGE de 2000, foram identificados, aproximadamente, 12 mil domicílios e 50 mil habitantes em condições precárias em Campina Grande. Em 2001, a prefeitura realizou um levantamento

que identificou 38 assentamentos precários, considerando os que estavam em condições mais precárias e de risco. Mesmo ressaltando as diferenças metodológicas de tais estudos, verifica-se que os assentamentos precários figuravam como uma importante questão em Campina Grande na primeira década do século 21.

Nos anos 2000, foram realizadas algumas intervenções em assentamentos precários. Parte delas foi pontual, como é o caso da construção de sanitários com recursos federais da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Outras foram mais abrangentes, como o reassentamento na Favela da Cachoeira, que resultou na construção do Conjunto Glória (Loteamentos 1 e 2 ou Glória I e II), com 670 unidades habitacionais e financiamento do FGTS, realizado pela CEHAP, tendo Cássio Cunha Lima (2003-2007) como governador do Estado da Paraíba; e, a urbanização do Pedregal, etapas 3 e 4, com recursos do Programa Habitar Brasil/BID, a partir de 2004. As iniciativas municipais e estaduais nos anos 2000 continuaram, assim, dependentes dos programas federais, o que marca a trajetória de intervenções em assentamentos precários em Campina Grande. Todavia, de modo distinto das décadas anteriores, houve investimentos mais significativos no desenvolvimento institucional e avanços para a estruturação da política municipal de habitação.

No campo institucional, com a implementação do Programa Habitar Brasil/BID (HBB) em 2000, foi elaborado o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). No Diagnóstico das Capacidades Institucionais desse plano, realizado em 2001, também durante mandato de Cássio Cunha Lima (2001-2002), foram evidenciadas: a insuficiência de dados cadastrais e geográficos sobre a realidade urbana e habitacional; a ausência de sistema informatizado de armazenamento e geoprocessamento; a inadequação quantitativa e qualitativa dos quadros de técnicos municipais para a atuação no setor urbano/habitacional; a desarticulação das ações públicas; a inexistência de regulação urbanística; a falta de uma política de planejamento territorial e urbano; e, a inexistência de mecanismos de coordenação intra e intergovernamental. Foram propostas, ainda, ações para a estruturação da política municipal de habitação e dos aparatos normativo e institucional necessários à implementação dessa política.

Em 2006, no governo municipal de Veneziano Vital do Rêgo (PMDB, 2005-2008), foram realizados estudos, no âmbito do HBB, para a delimitação das ZEIS, com a previsão de critérios de classificação dos assentamentos para

reconhecimento institucional. São eles: uso predominantemente habitacional; população moradora de baixa renda; e, condição de precariedade de infraestrutura, entre outros. Tais estudos subsidiaram a elaboração da Lei n. 4.806/2009, que regulamentou as ZEIS em Campina Grande (**Figura 3**). Após a realização desses estudos, somente os assentamentos que sofreriam intervenções, alguns deles pelo PAC-UAP, e as áreas de risco tiveram levantamentos posteriores.

Na segunda gestão de Veneziano Vital do Rêgo (2009-2012), foi instituída a Política Municipal de Habitação (PMH), regulamentada pela Lei n. 4.787/2009, assim como foram criados o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e o Conselho-Gestor do FMHI, expressando a busca de alinhamento à Política Nacional de Habitação e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pela Lei Federal n. 11.124/2005. Foi proposto, ainda, na PMH, que a Coordenadoria Municipal de Habitação (CMH) deveria ter condições para desenvolver, executar, acompanhar e gerir as ações e os projetos aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e para implementar o Cadastro de Demanda Habitacional (CadHab).

Na PMH, em relação aos assentamentos precários, foram previstos programas de melhoria, reconstrução e recuperação de habitação de interesse social, de relocação habitacional, de reestruturação de cortiços, de tratamento de área de risco e de regularização urbanística e jurídico-fundiária de assentamentos.

Em relação ao planejamento da atuação municipal no setor habitacional, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), elaborado em 2010, tornou-se a principal referência, prevendo entre as linhas programáticas o atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais (LPA 1), com dois programas mais diretamente relacionados: o de urbanização de assentamentos precários e o de regularização fundiária. Outro programa previsto, o de melhorias habitacionais, nunca foi implementado, e as poucas intervenções realizadas foram complementares aos projetos de urbanização.

Outra linha fundamental do PMHIS (CAMPINA GRANDE, 2010) é a de Desenvolvimento Institucional, com um programa cujo objetivo previsto era o de promover o aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação da política municipal e de gestão na formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão da política, planos, programas e projetos



**LEGENDA**

-  ZEIS
-  Limite Bairro
-  Limite Campina Grande



**Figura 3.**  
**ZEIS de Campina Grande - 2009.**

**Fonte:** Google Earth e bases cartográficas e imagens da SEPLAN (2013), do IBGE (2019) e da Lei n. 4.806/2009. Imagem adaptada por Helen Barbosa.

habitacionais. Contudo, os arranjos específicos para a implementação de projetos nos anos seguintes não permitiriam o fortalecimento da gestão da política habitacional municipal.

Dos programas previstos no PMHIS, foi instituído o Programa de Regularização Fundiária, pela Lei Municipal n. 6.518/2017, alterada pela Lei n. 6.771/2017, na segunda gestão do prefeito Romero Rodrigues (PSDB; PSD, 2017-2020).

Além dos avanços institucionais, a urbanização das etapas 3 e 4 do Pedregal, iniciada em 2004, na gestão municipal de Cozete Barbosa (PT, 2002-2004), e concluída na segunda gestão de Veneziano Vital do Rêgo (2009-2012), foi a intervenção mais abrangente realizada em assentamentos precários de Campina Grande até o momento. Pedregal, um dos maiores e mais populosos assentamentos precários da cidade, caracterizado por um relevo movimentado e áreas alagáveis, requereu obras de infraestrutura urbana, reassentamentos e provisão habitacional, regularização fundiária, implantação de equipamentos e trabalho social. Entretanto, duas intervenções fundamentais não foram realizadas: a regularização fundiária e a recuperação do canal, ocupado em suas margens. Apesar das insuficiências, essa intervenção tornou-se um marco para a urbanização de assentamentos precários em Campina Grande.

Após o HBB, a urbanização de assentamentos precários em Campina Grande teve continuidade com as intervenções que vêm sendo realizadas com recursos do PAC-UAP, tendo por proponente a Prefeitura Municipal (**Figura 4**): a Urbanização da invasão Linha Férrea do Araxá (Contrato n. 0218749-42/2007), com investimentos de R\$ 33.756.603,75; a Urbanização da Região de Bodocongó (Contrato n. 0222916-56/2007), com R\$ 49.916.500,44 previstos para investimentos; a Urbanização da Invasão Novo Horizonte (Contrato n. 0301541-05/2009), com R\$ 8.494.975,68 de investimentos; e, a Urbanização da Região Sudoeste (Contrato n. 0352778-35/2011), com a previsão de serem investidos R\$ 17.967.583,57.

Todas as intervenções do PAC-UAP tiveram início nas gestões do prefeito Veneziano Vital do Rêgo e têm previsão de alcançar, quando forem concluídas, mais de 110 milhões de reais em investimentos e quase cinco mil famílias. Em três intervenções, Urbanização da invasão Linha Férrea do Araxá, Urbanização da Região de Bodocongó e Urbanização da Região Sudoeste, houve obras de macrodrenagem, e em todas as urbanizações foram previstos reassentamentos, novas unidades e melhorias habitacionais.





**LEGENDA**



Intervenção PAC



Limite Bairro



Limite Campina Grande

- ① Invasão Linha Férrea do Araxá
- ② Urbanização da Região de Bodocongó
- ③ Urbanização da Região Sudeste
- ④ Urbanização da Invasão Novo Horizonte



**Figura 4. Áreas de Intervenção do PAC-UAP em Campina Grande, 2007-2011.**

Fonte: SEPLAN, 2013 e IBGE, 2018. Modificado pelos autores.

Conforme entrevistados integrantes da prefeitura, a escolha das áreas de intervenção do PAC-UAP em Campina Grande teve por base o grau de precariedade e situações de risco. Algumas áreas de intervenção abrangeram também assentamentos reconhecidos como ZEIS, como a Invasão Pelourinho e a Invasão de Macaíba, que integram a Urbanização da Região Sudoeste, e Novo Horizonte, que integra a ZEIS Invasão da Macaíba/Novo Horizonte. Todas as áreas escolhidas ainda não haviam sido contempladas com programas de urbanização de modo abrangente.

Vale registrar que a intervenção de Jardim Europa viabilizada pelo PAC-UAP foi contratada e, em seguida, descontinuada, em decorrência de problemas com a desapropriação de imóveis e de execução. E, ainda, que os investimentos com recursos do PAC para a implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) na Região do Prado – Canal do Meio, abrangendo os bairros do Novo Horizonte, Velame e Tambor, anteciparam essa infraestrutura específica na Urbanização da Invasão Novo Horizonte.

Alguns problemas nas intervenções do PAC-UAP em Campina Grande, comuns aos processos em outras cidades brasileiras, foram constatados na pesquisa: (i) a inconsistência de projetos, gerando aumento de prazos e investimentos para ajustes; (ii) dificuldades na desapropriação de terrenos; (iii) lentidão na realização de medições e pagamentos por parte da Caixa Econômica Federal; e, (iv) debilidades das construtoras contratadas para a execução de projetos complexos. Em relação aos problemas dos projetos, isso ocorreu em todas as intervenções, com maior gravidade na Urbanização da Região do Bodocongó e na Urbanização da Região Sudoeste, que têm maior abrangência territorial e complexidade e que ainda estão em execução.

Os problemas, principalmente relacionados à inconsistência dos projetos e às dificuldades para a desapropriação de áreas, denotam fragilidades no âmbito institucional dos órgãos municipais. Houve, ainda, dificuldades no estabelecimento de requisitos nos processos licitatórios para garantir a contratação de construtoras com mais capacidade de execução de intervenções em assentamentos precários. Também houve ocupações de terrenos e de empreendimentos habitacionais em construção nas áreas e dificuldades para realizar a provisão habitacional necessária a reassentamentos de famílias ocupantes de área de risco, principalmente na Urbanização da Região Sudoeste.

As intervenções nos assentamentos precários de Campina Grande foram importantes para melhorar as condições de vida de seus moradores, mas não serviram para consolidar a urbanização e a regularização desses assentamentos na agenda política local. Essa falta de prioridade ficou evidente, também, nos arranjos institucionais para a realização do PAC-UAP, como será possível constatar na segunda parte desse artigo.

## **OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA AS INTERVENÇÕES DO PAC-UAP EM CAMPINA GRANDE**

Nesta parte do artigo, foram recuperados alguns condicionantes institucionais para a urbanização dos assentamentos precários com recursos do PAC-UAP. Primeiramente, é importante evidenciar as funções e atribuições de dois dos principais órgãos envolvidos em intervenções em assentamentos precários e que foram os grandes responsáveis pela implementação desse programa em Campina Grande: a SEPLAN e a Secretaria de Obras, previstas na Lei Complementar n. 015/2002, instituída antes do PAC-UAP, e na Lei Complementar n. 055/2011 que altera a anterior, já em período de implementação do programa.

Da Secretaria de Obras, os principais setores relacionados às intervenções em assentamentos precários foram a Coordenação de Contrato e Convênio do Orçamento Geral da União (OGU) e a Coordenadoria de Obras (COOBRAS). É importante registrar que, durante o período de execução das obras do PAC-UAP, houve mudanças em setores na Secretaria que não foram regulamentadas.

Dos setores da então Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Campina Grande (SEPLAN), atualmente Secretaria de Planejamento, Gestão e Transparência de Campina Grande, os mais envolvidos com a urbanização e regularização de assentamentos precários são: a Coordenadoria de Habitação de Interesse Social (CHIS), com o Trabalho Técnico Social, realizado pela Gerência de Desenvolvimento Comunitário e Trabalhos Sociais, e com a Regularização Fundiária, sob responsabilidade da Gerência de Regularização Fundiária; e, a Diretoria de Planejamento Urbano e Regional, responsável pela elaboração de planos urbanísticos de interesse social. No âmbito da CHIS, foi criada, de modo informal, a Gerência de Projetos Habitacionais do

PAC/OGU, que teve participação nos projetos e intervenções do PAC-UAP, especificamente nos diagnósticos socioeconômicos, na elaboração e na implementação de Projetos de Trabalho Técnico Social.

A intervenção do HBB no Pedregal parecia ter consolidado um modelo de arranjo institucional, tendo a SEPLAN como responsável pela elaboração de planos e projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestrutura e pelo Trabalho Social, e a Secretaria de Infraestrutura (posteriormente, Secretaria de Obras) como fiscal da execução das obras. Todavia, para o PAC-UAP esse modelo foi utilizado parcialmente. Para esse programa, a SEPLAN sempre cuidou inteiramente da contratação do Trabalho Social e apenas parcialmente da elaboração dos planos e projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestrutura básicos, responsabilizando-se pelos PAC-UAP Invasão Novo Horizonte e da Região Sudoeste. A Secretaria de Obras contratou os projetos arquitetônicos, urbanísticos e de infraestrutura básicos das urbanizações da Linha Férrea do Araxá e da Região do Bodocongó, responsabilizando-se pela fiscalização de todas as obras. As variações de papéis e funções entre as duas secretarias ocorreram em função de dinâmicas internas nas duas gestões do prefeito Veneziano Vital do Rego (2005-2012). Entretanto, com exceção da intervenção da Linha Férrea do Araxá e de uma parcela da urbanização do Novo Horizonte, a maior parte da execução das intervenções ocorreu nos governos de Romero Rodrigues (2013-2020), também afetada por alterações de setores e quadros internos.

Para a análise sobre vários aspectos relativos às capacidades institucionais e de implementação da PMCG, além dos estudos e recomendações do Diagnóstico das Capacidades Institucionais do PEMAS/HBB de 2001, da análise do quadro institucional e administrativo do PMHIS, de 2010, e das recomendações contidas na PMH (Lei Municipal n. 4.787/09), foram considerados os componentes e indicadores específicos para o PAC-UAP propostos por Lima-Silva e Ferreira (2019).

Como primeira questão importante relacionada às capacidades institucionais, apesar das recomendações dos estudos no âmbito do PEMAS e do PMHIS, não foi estruturado um setor com funções de planejamento e gestão da política municipal de habitação, muito menos instituído um programa municipal de urbanização e regularização de assentamentos precários.

Além disso, a Coordenadoria de Habitação, criada em 2002, a despeito do que foi apontado na PMH e no PMHIS, teve uma atuação restrita ao Trabalho

Social e à Regularização Fundiária. Portanto, as diversas funções de planejamento e gestão da política habitacional e, especificamente, de intervenção em assentamentos precários, ficaram distribuídas pelos setores da Secretaria de Obras e da SEPLAN. Tal fragmentação gerou sobreposições, lacunas e descontinuidades quanto a funções e ações, desarticulação entre os setores e conflitos entre seus integrantes, todas elas questões reconhecidas pelos entrevistados na pesquisa sobre as condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas em Campina Grande (MORAES et al., 2021).

Não houve um fortalecimento significativo das capacidades institucionais da Coordenadoria de Habitação, mesmo quando esta deixou de integrar a Secretaria de Obras, passando a compor a SEPLAN, a partir de 2011, e nem, tampouco, houve ampliação e qualificação suficiente das equipes, de acordo com técnicos e ex-técnicos da secretaria entrevistados. Para eles, não há uma quantidade suficiente de técnicos na SEPLAN e na Secretaria de Obras, sendo que poucos são muito qualificados; mas, parte da equipe é experiente, tendo participado da urbanização do Pedregal. Outra questão ressaltada por eles é que as mudanças frequentes nos cargos de comando não favoreceram a coordenação entre secretarias e setores.

A Coordenação do PAC na Secretaria de Obras, criada para o monitoramento e coordenação das intervenções do PAC-UAP, teve atuação mais efetiva no período de negociação, de aprovação dos projetos e no contexto inicial de execução das obras e serviços, mas perdeu peso na continuidade da implementação do programa, deixando de exercer a função de monitoramento de todos os processos a ele relacionados.

No que diz respeito ao controle social e à participação da sociedade e, mais especificamente, aos conselhos municipais, é importante registrar que as duas instâncias criadas para a gestão democrática e o controle social dos campos habitacional e do desenvolvimento urbano, o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei n. 4.787/2009, e o Conselho Municipal da Cidade de Campina Grande (Concidade), instituído pela Lei n. 5.304/2013, alterada pela Lei n. 5.840/2015, tiveram funcionamento instável e não acompanharam o PAC-UAP. Especificamente para as intervenções desse programa, foram estabelecidas relações com entidades e lideranças de cada área e criadas comissões integradas por moradores

representantes das áreas. Houve, no entanto, instabilidade na atuação, decorrente dos atrasos nas obras, e distanciamento em relação à definição das estratégias para o desenvolvimento das ações nas áreas sob intervenção, em função da prevalência dos agentes governamentais na tomada de decisões.

O aparato normativo local está alinhado à Política Nacional de Habitação (2004) e ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2005). Contudo, esse aparato foi referência parcial para as intervenções, considerando que algumas leis importantes, como as que regulamentaram as ZEIS (Lei n. 4.806/2009), o Código de Defesa do Meio Ambiente (Lei Complementar n. 042, de 24 de setembro de 2009) e o Código de Obras (Lei n. 5410/13, de 23 de dezembro de 2013), foram instituídas ou revisadas após a concepção da maior parte dos projetos do PAC-UAP. Foi instituído, ainda, o Programa de Regularização Fundiária, pela Lei Municipal n. 6.518/2017, alterada pela Lei n. 6.771/2017, com ações no Novo Horizonte e no Araxá. Teria sido importante, no campo normativo, o estabelecimento de parâmetros específicos para cada área de intervenção, para facilitar a regularização urbanística, edilícia, fundiária e, também, o controle urbano.

Os recursos financeiros para contrapartida ou complementação das obras do PAC-UAP foram garantidos, incluindo a ampliação de contrapartidas para aditivos. Vale ressaltar, porém, que mesmo considerando a complexidade e a imprevisibilidade de intervenções em assentamentos precários, foi possível constatar, por meio da pesquisa documental e de entrevistas, que algumas complementações de recursos ocorreram por problemas relativos ao planejamento das intervenções, à qualidade dos projetos e à fiscalização das obras. Outras questões a considerar nesse campo dizem respeito à necessidade de melhor planejamento das desapropriações, evitando-se atrasos nas obras, e de estabelecimento de mais requisitos para as contratações das empresas, já que algumas delas não tinham capacidade técnica, nem financeira, para executar obras complexas como as requeridas pelo PAC-UAP.

As debilidades identificadas no que concerne às capacidades institucionais e de implementação, associadas à priorização da provisão habitacional, principalmente por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), não favoreceram, portanto, o aproveitamento do PAC-UAP para a estruturação de programa de urbanização e regularização de assentamentos precários em Campina Grande.

## **DESAFIOS PARA A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM CAMPINA GRANDE**

Intervenções de urbanização de assentamentos precários vêm sendo desenvolvidas em Campina Grande desde os anos 1980, principalmente a partir do Promorar, sempre dependentes de recursos de âmbito federal. Mas, somente com o programa HBB, no início dos anos 2000, houve indicações para a estruturação de uma política municipal de habitação e de um programa de urbanização de assentamentos precários em Campina Grande. Essas perspectivas não se efetivaram, mesmo com os expressivos recursos aportados pelo PAC-UAP, já que a prioridade dos governos municipais foi a provisão habitacional, por meio do PMCMV.

Se não houve a consolidação de um programa de intervenção em assentamentos precários, pelo menos há leis municipais importantes para referenciar a regulação e a regularização desses assentamentos. Porém, a defasagem de algumas destas, a sua insuficiente apropriação pelas equipes técnicas municipais e a não instituição de parâmetros urbanísticos específicos para as áreas urbanizadas são lacunas consideráveis.

Outra questão importante refere-se à insuficiência de dados e informações atualizados sobre os assentamentos precários. O último levantamento municipal amplo foi realizado em 2001, no contexto do HBB, e atualizações contemplaram apenas os assentamentos que receberiam investimentos.

O PAC-UAP em Campina Grande melhorou, significativamente, as condições urbanísticas e ambientais das áreas sob intervenção e, por consequência, a qualidade de vida de seus moradores. Porém, a não incorporação da urbanização de assentamentos precários como prioridade na agenda urbana municipal, a predominância de arranjos institucionais instáveis e de atuações desarticuladas dos setores municipais e o desmonte das políticas urbanas federais não permitem vislumbrar perspectivas otimistas nesse campo. Mesmo assim, os acúmulos institucionais nos anos 2000 e a experiência com as intervenções do PAC-UAP, se avaliada criticamente, ainda poderão contribuir, adiante, para a construção de uma abordagem mais inclusiva e integrada para a urbanização dos assentamentos precários de Campina Grande.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. M. “**Áreas de risco**” e **problemáticas socioambientais**: uma reflexão sobre a produção e apropriação do espaço urbano em Campina Grande (PB). 2019. 313f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/36813>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: CEBRAP/Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sistema de Acompanhamento de Obras**. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>. Acesso em: 14. dez. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. **Diretrizes para Campina Grande (diagnóstico e proposições)**. Campina Grande, 1983.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 15, de 26 de dezembro de 2002**. Estabelece a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de acordo com o que dispõe o artigo 54, parágrafo único, X, da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 176, de 30 de outubro de 1975**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande, PDDI-CG, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, outubro de 1975.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 003, de 09 de outubro de 2006**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município de Campina Grande. Câmara Municipal de Campina Grande, outubro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.787, de 02 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a Política Municipal de Habitação – PMH, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, institui o Conselho-Gestor do FMHIS, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.806, de 23 de setembro de 2009**. Regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, setembro de 2009.



\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 055, de 11 de março de 2011.** Altera a Lei Complementar n. 15, de 26 de dezembro de 2002, extingue a Secretaria de Assuntos Jurídicos e remaneja unidades administrativas e orçamentárias para criar a Secretaria de Serviços Urbanos e Meio Ambiente, a Secretaria de Cultura e a Secretaria de Esporte, Juventude e Lazer, e dá outras providências. Câmara Municipal Campina Grande, março de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.304, de 13 de agosto de 2013.** Dispõe sobre as competências, composição e regulamento do Conselho Municipal da Cidade de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.840, de 12 de janeiro de 2015.** Altera o artigo 6º da Lei n. 5.304, de 13 de agosto de 2013. Câmara Municipal de Campina Grande, agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.518, de 08 de fevereiro de 2017.** Institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária em áreas específicas do Município de Campina e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.771, de 08 de fevereiro de 2017.** Dá nova redação a dispositivo da Lei n. 6.518, de 08 de fevereiro de 2017, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5410/13, de 23 de dezembro de 2013.** Código de Obras. Dispõe sobre o disciplinamento geral e específico dos projetos e execuções de obras e instalações de natureza técnica, estrutural e funcional do Município de Campina Grande, alterando a lei de n. 4130/03, e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, dezembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.236, de 08 de janeiro de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Campina Grande e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, janeiro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei n.176/1975.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campina Grande (PDDI) e dá outras providências. Câmara Municipal de Campina Grande, janeiro de 1975.

\_\_\_\_\_. **Leitura Sócio-Territorial de Nove Áreas Subnormais da Cidade de Campina Grande.** Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande. **Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais.** Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ SEPLAN, 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Campina Grande. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Campina Grande: Prefeitura Municipal de Campina Grande/ SEPLAN, 2010.

CARVALHO, Myrian Batista de. **A estrutura e a infraestrutura**: análise da relação entre o desenvolvimento do sistema de abastecimento de água e a estrutura intraurbana de Campina Grande – PB. 2020. 185f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38882>. Acesso em: 25 jul. 2021.

COMDECA – Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande. **Plano de erradicação de favelas**. Campina Grande, 1972.

\_\_\_\_\_. **Projeto: Aquisição da nova área com fins de transferência da população**. Campina Grande, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Aglomerados Subnormais**, 1991.

\_\_\_\_\_. **Aglomerados Subnormais**, 2000.

\_\_\_\_\_. **Aglomerados Subnormais**, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Aglomerados Subnormais**, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 dez. 2020.

LIMA, Damião de. **Campina Grande sob intervenção**: a ditadura de 1964 e o fim do sonho regional/desenvolvimentista. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012.

LIMA, Yure Silva. **A política habitacional em Campina Grande** – PB (1988-2009). 2010. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB), 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5801/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

LIMA-SILVA, F.; FERREIRA, G. D. **Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas**. Texto de nivelamento para Projeto de Pesquisa Direto à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas. Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente, 2019.

MORAES, D. MIRANDA, L.; CARVALHO, M.; ALMEIDA, A.; LACERDA, J. **Direito à cidade e habitação.** Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente em Campina Grande / PB. Campina Grande: Observatório das Metrôpoles – Núcleo Paraíba, 2021 (Relatório de Pesquisa).

SILVA, I. A. da. **A política habitacional para as classes de baixa renda de Campina Grande-PB.** 1986. 174 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural e Regional), Programa de Pós-graduação em Economia Rural e Regional, Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande (PB), 1986. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/4745>. Acesso em: 25 jul. 2021.

URBEMA – Empresa Municipal de Urbanização da Borborema. **Urbanização da favela Buraco da Jia.** Campina Grande, 1985.

# FICHA TÉCNICA

## Geral

### ORGANIZAÇÃO:

Madianita Nunes da Silva, Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi

REVISÃO: Annalice Del Vecchio de Lima

CAPA, PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO: Lara Isa Costa Ferreira

COORDENAÇÃO DA EDITORAÇÃO: Madianita Nunes da Silva

APOIO TÉCNICO: Alice Dandara de Assis Correia,  
Ana Gabriela Texeira, Débora Luiza Schumacher Furlan,  
Elisa da Costa Siqueira, Juliana Gomes Petrarolli,  
Kelly Maria Christine Mengarda Vasco,  
Marcelle Borges Lemes da Silva e Samuel Thomas Jaenisch

## Pesquisa

### DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO:

**Condicionantes Institucionais e Normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas** | Avaliação do ciclo recente

### COORDENAÇÃO GERAL DA PESQUISA:

Madianita Nunes da Silva e Adauto Lucio Cardoso

## **Equipes de Pesquisa**

### **BELO HORIZONTE**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

Ana Carolina Maria Soraggi (Coordenação), Jupira Gomes de Mendonça (Coordenação) e Sophia Guarnieri

### **CAMPINA GRANDE**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**

Demóstenes Andrade de Moraes (Coordenação),  
Lívia Izabel Bezerra de Miranda, Ana Aparecida Almeida de Souza,  
Josete Cristina Soares de Lacerda e Myrian Batista de Carvalho

### **CURITIBA**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

Madianita Nunes da Silva (Coordenação), Alice Dandara de Assis Correia,  
Ana Gabriela Texeira, Débora Luiza Schumacher Furlan,  
Kelly Maria Christine Mengarda Vasco e Marcelle Borges Lemes da Silva

### **FORTALEZA**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

Luis Renato Bezerra Pequeno (Coordenação), Fernanda Cavalcante Mattos,  
Joísa Barroso Loureiro, Marcelo Mota Capasso, Sara Vieira Rosa  
e Valéria Pinheiro

### **JOÃO PESSOA**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Glenda Dantas Ferreira

### **PELOTAS**

#### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**

André de Oliveira Torres Carrasco (Coordenação),  
Nirce Saffer Medvedovski (Coordenação), Fernanda Lima-Silva,  
Cassius Baumgartem, Felipe Thofehrn, Flávia Pagnoncelli Galbiatti,  
Janice Dutra, Rodolfo Barbosa Ribeiro e Vinícius Thelheimer

## **RECIFE**

### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Danielle de Melo Rocha (Coordenação),

Maria Ângela Souza (Coordenação),

Alice Caroline Rocha Acosta Lancellotti, Eduarda Campos Cavalcanti,

Ellen Karolyne Cavalcanti Bezerra, Fabiano Rocha Diniz,

Ícaro dos Santos Barros Correia, Mariana da Costa Oliveira,

Norah Helena dos Santos Neves, Vivian Maria Alves Moraes,

Wytney Dayanne de Araujo Silva e Yasmim Santos Cardoso

## **RIO DE JANEIRO**

### **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

Adauto Lucio Cardoso (Coordenação),

Rosângela Luft (Coordenação),

Alice Pina, Alice Nohl Vianna

e Luciana Alencar Ximenes

## **SANTO ANDRÉ**

### **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC**

Rosana Denaldi (Coordenação),

Fernanda Lima-Silva, Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida,

Kleber Silveira de Souza, Juliana Petrarolli, Juliana Veshagem Quarenta,

Mariana Ohara Morita Abreu e Matheus Graciosi Pinto

## **Apoios**

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO –  
INSTITUTOS NACIONAIS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (CNPQ / INCT)

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ)



**Fontes:** Baskerville e Helvetica

**Papel:** Pólen soft 80 g/m<sup>2</sup>







Este livro é fruto da pesquisa intitulada “Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente”, desenvolvida como desdobramento da pesquisa Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas. A obra dedica-se a analisar as trajetórias das políticas de urbanização de favelas nos municípios de Belo Horizonte (MG), Campina Grande (PB), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Pelotas (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ) e Santo André (SP), sendo composta por capítulos que desenvolvem análises comparadas entre esses casos, e capítulos que apresentam as trajetórias locais.