



**TEMA: Modelos de urbanização nos espaços de lusofonia**

## **URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA REGIÃO DO ABC PAULISTA, BRASIL: UM BALANÇO DAS INTERVENÇÕES RECENTES E SEUS DESAFIOS**



Rosana Denaldi<sup>a</sup> Luciana N. Ferrara<sup>b</sup>

*(a: Rosana Denaldi: Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora da Universidade Federal do ABC, [rosana.denaldi@ufabc.edu.br](mailto:rosana.denaldi@ufabc.edu.br); b: Luciana Nicolau Ferrara: Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora da Universidade Federal do ABC, [luciana.ferrara@ufabc.edu.br](mailto:luciana.ferrara@ufabc.edu.br))*

### **Resumo:**

Este trabalho trata das intervenções em favelas localizadas na Região do Grande ABC, que se localiza na Região Metropolitana de São Paulo - Brasil, e abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes em 865.145 domicílios (IBGE, 2010). A região é formada por sete municípios - Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul e apresenta cerca de 23% dos domicílios localizados em assentamentos precá-

rios do tipo favelas e loteamentos irregulares ocupados pela população de menor renda.

A formação de favelas se constituiu historicamente no processo de urbanização brasileiro como parte da formação de cidades desiguais. Isso decorre principalmente da dinâmica de valorização imobiliária e do processo de acumulação a partir do espaço, que inviabiliza o acesso à moradia e às boas localizações, combinado a uma política pública habitacional que não tem logrado suprir o conjunto de necessidades habitacionais da população mais pobre.

A urbanização de favelas entrou para agenda governamental. De projetos higienistas de erradicação de favelas que vigoraram até os anos 1960; passa-se a admitir a presença da favela na cidade. A partir da década de 1990, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de “programas alternativos” e passa a ser objeto de política habitacional. Constata-se o protagonismo dos municípios e a Região do Grande ABC é uma das pioneiras em matéria de urbanização e regularização de favelas no Brasil. As intervenções do tipo urbanização de favelas nessa região foram iniciadas na década de 1980 e, mesmo com as interrupções decorrentes das alternâncias de governo, foram acumulados mais de 30 anos de práticas e experiências.

A partir de 2007, observa-se que a intervenção em favelas na região ganhou escala com o lançamento pelo governo federal do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários. O aumento do volume de recursos federais para urbanização permitiu aumentar a escala de intervenção no âmbito municipal, entretanto, as intervenções nem sempre alcançam patamares de qualidade adequados e os recursos alocados muitas vezes foram insuficientes para concluir as intervenções. Além disso, a regularização de favelas permanece um desafio. Esse desempenho se relaciona com a limitada capacidade administrativa dos municípios, com a complexidade das questões fundiárias envolvidas e dificuldade de articular os instrumentos da política ambiental e urbana.

Este trabalho apresenta as características das favelas nessa região e busca identificar o alcance da intervenção do tipo urbanização e regularização, a partir dos resultados de uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do ABC no período de julho de 2015 a julho de 2016, em parceria com o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, com a participação dos sete municípios.

Na região, cerca de 60% das favelas receberam algum tipo de intervenção, ou seja, foram integralmente ou parcialmente urbanizadas nas últimas três décadas, porém, nem sempre promovendo melhoria urbana e ambiental significativa.

**Palavras-chave:** Favela; Urbanização de Favelas; Assentamentos Precários; Brasil; Região do ABC

## 1. Introdução

Uma grande parcela da população que habita as regiões metropolitanas brasileiras reside em assentamentos precários do tipo favela e seus assemelhados. A Política Nacional de Habitação adotou a denominação “assentamentos precários” para indicar uma categoria de abrangência nacional e representativa do conjunto de assentamentos urbanos irregulares, ocupados por moradores de baixa renda e que apresentam deficiências de infraestrutura e de acessibilidade [1]. No caso deste trabalho, o termo “assentamentos precários” é utilizado para fazer referência às favelas e seus assemelhados (loteamento precário e irregular ocupado pela população de menor renda).

Estima-se que cerca de 40 a 50% da população das grandes cidades brasileiras vive na informalidade, sendo 20% em favelas [2]. A totalidade das grandes cidades brasileiras (com mais de quinhentos mil habitantes) apresenta favelas, assim como cerca de 80% das cidades com população entre cem e quinhentos mil habitantes. Segundo Pasternak e D’Ottaviano [3] os “dados do Censo de 2010 mostram que o número de brasileiros vivendo nessas condições passou de 6,5 milhões no ano 2000 para 11,4 milhões em 2010, distribuídos em 6.329 aglomerados subnormais (favelas e assemelhados) situados em 323 municípios; 88% desses domicílios estão concentrados em 20 grandes cidades”. Ainda segundo o Censo IBGE de 2010, a maior parte dos aglomerados subnormais se concentrava em municípios integrantes de regiões metropolitanas, ou seja, do total nacional de 3.224.529 domicílios em aglomerados subnormais, mais de 77% se encontravam em regiões metropolitanas com mais de 2 milhões de habitantes [4].

No histórico do processo de urbanização brasileiro, a política pública de urbanização de favelas entrou para agenda governamental e evoluiu, especialmente, nas últimas décadas. A partir de 2007, ganhou escala com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contém subprogramas voltados para a urbanização de assentamentos precários, e marcou um novo momento da política de urbanização de favelas no Brasil. O governo federal, pela primeira vez, aplicou recursos volumosos para urbanizar favelas e, com isso, influenciou o desenho das políticas municipais de habitação, que priorizaram na sua atuação a implementação de projetos e obras.

Atualmente, a favela possui um padrão de ocupação que acumula problemas como situações de riscos ambientais, alta densidade de ocupação (demográfica e construtiva), mobilidade e moradia inadequadas, ausência de espaços públicos e de lazer, insuficiência ou ausência de infraestruturas e equipamentos urbanos. Por isso, a intervenção nesses territórios é de grande complexidade e requer o tratamento integrado de problemas sociais, ambientais e urbanos. Assim, sob a denominação de obras de urbanização de assentamentos precários tem-se um leque abrangente de diferentes tipos de intervenção. Essa denominação inclui desde a execução de obras básicas de saneamento e infraestrutura ou a execução de obras complementares em áreas que já foram parcialmente urbanizadas, assim como intervenções de maior complexidade, que envolvem a reurbanização de grandes porções da cidade, a recuperação de áreas de mananciais ou a eliminação de situações de risco geotécnico. Assim, as soluções de infraestruturas sanitárias e de transporte frequentemente implicam em transformações no território que afetam espaços ocupados para moradia e, portanto, simultaneamente, são necessárias soluções habitacionais, seja a construção de novas unidades, seja a melhoria das habitações que permanecem no assentamento.

Em que pese os avanços relacionados com a evolução da política de urbanização e com disponibilização de recursos, urbanizar e integrar as favelas na cidade permanece um desafio, tanto em termos quantitativos, como em relação à qualidade desses territórios. Este trabalho busca identificar o alcance e as limitações da intervenção do tipo urbanização de favelas tomando como estudo de caso a Região do Grande ABC, cuja

atuação é pioneira nessa temática. Como mostra a Fig. 1, a Região do Grande ABC localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo, abriga 2,5 milhões de habitantes distribuídos em 865.145 domicílios [5], sendo que cerca de 25% desses estão localizados em assentamentos precários. É formada por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.



**Fig. 1:** Brasil e Regiões Metropolitanas com destaque para a Região Metropolitana de São Paulo e o Grande ABC paulista. Fonte: Mapa do Brasil – CEM/CEBRAP, 2008

Para tratar desse recorte espacial, tomam-se como referência dois estudos realizados pela Universidade Federal do ABC (UFABC): a pesquisa “Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC” [6] financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e o estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” [7] financiado pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Este último objetivou identificar a dimensão e características do problema habitacional na Região do Grande ABC, quantificar e caracterizar as necessidades habitacionais, assim como compreender a intervenção governamental nos sete municípios que compõem a região.

## 2. A favela no contexto da urbanização desigual

A formação de favelas se constituiu historicamente no processo de urbanização brasileiro, assumindo características locais ou regionais, como parte da formação de cidades desiguais. Trata-se de um problema estrutural que decorre, principalmente, da

restrição ao acesso à terra pela população pobre, resultado da dinâmica de valorização imobiliária e do processo de acumulação a partir do espaço, que inviabiliza o acesso à moradia e às boas localizações, combinado a uma política pública habitacional que não tem logrado suprir o conjunto de necessidades habitacionais da população mais pobre.

A restrição de acesso ao mercado formal de terras, vivida pela população de baixa renda, tem suas raízes no Brasil colonial. O aparato legal urbano fundiário e imobiliário, que forneceu as bases para o início da formação de um mercado imobiliário excludente, foi desenvolvido na segunda metade do século XIX. Por volta de 1880, a maioria dos prestadores de serviços manuais, escravos ou trabalhadores livres, residia nos locais de trabalho e não chegava a ter moradia própria. Na cidade imperial, os escravos viviam com os seus proprietários, habitando os porões dos sobrados e os fundos das casas térreas. Como a propriedade imobiliária era pouco valorizada, os homens livres podiam obter a concessão gratuita de terrenos se pudessem neles construir e pagar os foros anuais pela sua posse [8].

Com a emergência do trabalho livre, assegurou-se que a propriedade fosse transformada em mercadoria e a atividade empresarial imobiliária regulamentada. Em 1850, a Lei de Terras (Lei n. 601, de 18 de setembro) foi instituída, deixando de ser permitido o acesso à terra pelas vias da ocupação e cessão pública. Vários autores [9,10,11] apontam a interligação desse acontecimento com a proibição do tráfico de escravos, instituída também em 1850, e com a sua libertação. Os trabalhadores livres, afastados da possibilidade de tornarem-se proprietários de terra, sem acesso ao mercado de habitação, são levados a ocupar morros e várzeas e a habitar os cortiços.

Para Martins [10], nesse momento, o trabalho deixa de ser cativo, passando a terra a assumir essa condição, ou seja, “O país inventou a fórmula simples da coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava”.

Segundo Ferreira, a favelização das cidades está relacionada com as características históricas e inserção periférica no capitalismo dos países subdesenvolvidos e, portanto, não é uma decorrência natural do crescimento acelerado de suas metrópoles. “Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade que, como muitos autores já ressaltaram, estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento” [12].

Nos países periféricos, como o Brasil, os gastos com a moradia não foram incorporados aos salários e nem assumidos pelo Estado, particularmente no momento em que as metrópoles passaram por maiores taxas de crescimento, a partir de 1950. Maricato [2] aponta que a “favelização” das cidades está relacionada com a “industrialização com baixos salários”. Para a autora, a ilegalidade da provisão de grande parte das moradias urbanas foi funcional para manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho no contexto da expansão industrial.

Pode-se afirmar que o Estado assistiu ao espantoso crescimento das habitações precárias e ilegais, sem intervir com uma política habitacional sistemática e sem realizar investimentos em infraestrutura que atendessem a população de menor renda em quantidade e qualidade. Citando Maricato [9] o Estado se fez presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria. Portanto, o crescimento das favelas é também resultado da ausência e conivência do Estado.

Hoje, há milhões de pessoas residindo em assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular, ocupados pela população de menor renda. As favelas, urbanizadas ou não, consolidaram-se como espaço permanente de moradias. É inegável que, para enfrentar o problema das favelas, seja necessário ampliar as alternativas habitacionais e locacionais, bem como o acesso à terra e à moradia digna, combinando programas e formas de atendimento que não visem exclusivamente a propriedade indivi-

dual e a realização do “sonho da casa própria”. No entanto, não se pode deixar de intervir nas favelas existentes e qualificá-las, pois já fazem parte dos territórios urbanos e abrigam grande parte da população.

### 3. As políticas de urbanização de favelas no Brasil

A consolidação da favela no tecido urbano das cidades brasileiras demandou a formulação de respostas por parte do poder público que mudaram ao longo do tempo. De projetos higienistas de erradicação de favelas que vigoraram até os anos 1960; passou-se a admitir a sua presença na cidade e depois a implementar programas de urbanização visando sua consolidação.

A primeira ação governamental foi tentar eliminar as favelas e inibir a construção de novas por meio do estabelecimento de leis e da elaboração de planos de controle e erradicação. O Código de Obras do Rio de Janeiro, de 1937, é exemplo dessa linha de atuação, e previu a eliminação de favelas substituindo-as por “núcleos de habitação de tipo mínimo” [13]. Outro exemplo é o plano de extinção de favelas elaborado pelo Governo Dutra (1948) com o objetivo de erradicação e controle [14].

A erradicação foi a alternativa mais defendida até a década de 1960. Algumas experiências de urbanização foram realizadas com o apoio de instituições não-governamentais, principalmente aquelas ligadas à Igreja católica, mas estas não alteraram a abordagem institucional. A partir da década de 1970, quando o Estado interviu admitindo a urbanização das favelas, ele o faz com “programas alternativos” de pequena abrangência e desligados do eixo estrutural da política habitacional. No período do Banco Nacional de Habitação (BNH), quando se estrutura o Sistema Financeiro de Habitação para uma política habitacional nacional, a favela é tratada como déficit de construção de novas moradias. Mas o que ocorreu, na prática, é que esse sistema não permitia produção habitacional subsidiada e a população favelada não tinha a renda necessária para adquirir uma moradia financiada, ficando à margem do atendimento promovido pelo BNH, que se baseava numa lógica de retorno de investimentos. Na década de 1980, particularmente após o encerramento do BNH, inicia-se a construção institucional das políticas de urbanização de favelas tendo como principal protagonista o município. Nesse período, a ação municipal caracterizou-se pela intervenção “emergencial”, destinada a promover, em algum grau, a melhoria das condições de infraestrutura, com projetos quase sempre executados *in loco* e que se atinham, na grande maioria dos casos, aos limites do território ocupado pela favela [15]. A concepção das políticas desenvolvidas nesse período orientava-se para o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de direitos sociais mínimos, como o acesso ao saneamento. A atuação de movimentos organizados de favelas reivindicando urbanização também colaborou para as experiências desenvolvidas no período, sendo que algumas delas contaram com a participação de moradores. As intervenções realizadas consistiam na abertura de vias e vielas para execução de obras de saneamento e pavimentação. As obras eram executadas com recursos municipais, uma vez que eram inexistentes ou irrisórios os recursos destinados pelas esferas estadual e federal. Ações como produção de novas moradias, requalificação de moradias existentes e projetos de recuperação ambiental não eram desenvolvidos.

A partir da década de 1990, muitos municípios que apresentavam favelas passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação [15]. A intervenção municipal é aprimorada. Observam-se avanços na concepção de políticas de urbanização de favela e na elaboração dos projetos de urbanização. O projeto começa a ser valorizado, e são definidas normas para a execução e contratação dos serviços de urbanização, fato que, em alguma medida,

permitiu elevar a qualidade das intervenções. Amplia-se o conjunto de ações envolvidas nas urbanizações. A perspectiva de integração da favela ao conjunto do território reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade ('direito à cidade') e induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade [15].

A urbanização de favelas entrou para a agenda do governo federal somente na década de 1990. O Programa Habitar Brasil, que canalizava recursos para projetos de urbanização de favelas, foi elaborado no governo do presidente Itamar Franco (1991-1994). No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), esse programa foi mantido e reestruturado e outros foram criados (Programas de Ação Social e Saneamento - PASS, Pró-Moradia e Pró-Saneamento). Na segunda gestão desse presidente, em 1999, foi firmado um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), também voltado para promover a melhoria das condições de habitação em favelas nos moldes do "Habitar Brasil". No entanto, não foram significativos os recursos orçamentários investidos nesse período pós-BNH [15].

Em relação à política de saneamento, após a abertura política, foram decrescendo as taxas de investimento no setor do saneamento por anos a fio, aprofundando o problema da falta de saneamento nas cidades. O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) também criado durante o BNH foi encerrado em 1992, abrindo espaço para que ocorressem várias reformas administrativas e institucionais, num contexto de adoção de uma agenda neoliberal nas políticas públicas e adesão a financiamentos externos para o setor. A taxa de investimento no setor, que foi de 0,34% do PIB durante a década de 1970, caiu para 0,28% na década de 1980 e para 0,13% na de 1990. Além disso, o saneamento foi o setor mais afetado pela queda nas taxas de investimentos ocorrida no período 1990-94, com decréscimo maior do que os ocorridos em energia elétrica e transportes [16].

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento, com ações e subprogramas voltados à Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), que permitiu aumentar a escala da intervenção em favela no território nacional, o que também se articulava a uma proposta de política econômica desenvolvimentista. De 2007 a 2015, foram contratados R\$ 33 bilhões em urbanização de favelas, correspondendo a 415 empreendimentos e 575 mil famílias beneficiadas [17].

Trata-se de um montante expressivo de investimento e muito superior ao montante total investido historicamente pelo governo federal. Petrarolli [18] estima que o total de recursos federais voltados diretamente à urbanização de favelas antes do PAC foi da ordem de R\$ 9,6 bilhões, e antes de 2003, governo do presidente Luis Inácio Silva (2003-2010), da ordem de R\$ 5.132 bilhões. Segundo a autora, 47% de todo investimento feito por programas federais antes do PAC, em urbanização de favelas, deu-se entre os anos de 2003 e 2006 e se forem considerados apenas os recursos investidos a fundo perdido, esse percentual sobe para 67%.

O programa PAC foi desenvolvido por meio de parceria entre governos estaduais ou municipais, que são os agentes promotores da intervenção, e o governo federal. Financia obras de urbanização (infraestrutura, saneamento, drenagem e contenção geotécnica), equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária.

O desenho do programa e seus componentes de financiamento permitem desenvolver projetos na lógica da integração da favela a cidade, e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária envolvidas. Os principais Programas e Ações do PAC para urbanização de favelas são: Projetos Prioritários de Investimentos (PPI); Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP); Programa Moradia Digna; Saneamento Básico (Ação Orçamentária 2068); Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-Moradia); e Programa Saneamento

Para Todos. Reconhece-se a complexidade do tema e o fato de que para urbanizar favelas não é suficiente levar apenas saneamento às áreas ocupadas.

As intervenções físicas abrangem a implantação de infraestrutura básica, incluindo rede elétrica, iluminação pública e saneamento ambiental; a eliminação das situações de risco geotécnico e a redução significativa da frequência das inundações, mediante retaludamentos, estruturas de contenção e intervenção na drenagem fluvial; adequação do sistema viário (...); recuperação ambiental e revegetação de áreas impróprias ao uso habitacional, que venham a ser desocupadas, medidas de desadensamento e re-ordenamento da ocupação, quando necessárias, apoio a melhoria nas habitações existentes; construção de novas unidades habitacionais e de equipamentos comunitários, entre outras [19].

Vale ressaltar que os projetos e obras para quais foram destinados esses recursos do PAC não necessariamente estão concluídos. Petrarolli [18] destaca que, até setembro de 2015, apenas 11% das operações de financiamento contratadas tinham sido finalizadas no país, sendo que 2,4% das operações ainda não tinham sido iniciadas e 16% das operações haviam utilizado menos de 10% dos recursos contratados, sendo mais de um terço delas selecionadas entre 2007 e 2010. A autora aponta que essa morosidade na execução das obras de urbanização estaria relacionada com: (i) seleção de intervenções a serem financiadas sem projeto completo, atualizado e aprovado; (ii) dificuldades para aprovação de projetos e medições de obras junto ao Agente Operador federal; e (iii) necessidade de revisar e adequar projetos e orçamentos durante as obras.

De acordo com as informações publicadas pela Secretaria de Planejamento [20], não há novos processos de seleção de assentamentos a urbanizar em andamento e também não há novos contratos firmados em 2016. Além disso, no atual contexto de crise econômica e política no Brasil, em que o governo federal tem anunciado cortes em diversas políticas sociais, torna o cenário de investimentos em urbanização de favelas bastante incerto e acena para sua descontinuidade. Os recursos destinados a urbanização de favelas vem diminuindo desde 2011, e se concentraram na urbanização de grandes complexos de favelas. As consequências da ausência de recursos, tanto para a conclusão de obras em andamento, quanto para a realização de novos projetos, são bastante negativas, pois os municípios não possuem o aporte financeiro necessário para enfrentar a complexidade e dimensão da urbanização de favelas, o que tende a aprofundar a precariedade urbana e a piora na qualidade de vida das populações mais pobres.

As urbanizações de favela no Brasil tem como desafio qualificar assentamentos que, na maioria dos casos, existem há muitos anos, e acumulam problemas de diversas características, demandando soluções de infraestrutura combinadas ao atendimento habitacional por meio da construção de novas moradias e da promoção de melhorias nas habitações existentes e que permanecem após as obras de urbanização. Tais intervenções demandam investimentos de diferentes esferas de governos e programas, a integração de políticas de saneamento e habitação, e capacidade institucional do poder público para implementá-las.

Nesse sentido, as soluções adotadas nos últimos anos no Brasil se diferenciam de experiências realizadas em outros países da África ou na Índia, onde também se coloca o desafio de construir habitação de interesse social em grande escala. Em artigo publicado pelo *Cities Alliance*, segundo Patrick Wakely e Elizabeth Riley [21], nesses países o modelo de produção de habitação por grandes empreiteiras visaram o atendimento quantitativo, porém insuficiente; além da desconexão entre urbanização e atendimento habitacional. Wakely e Piley [21] defendem a retomada da ideia de “habitações progressivas”, dos anos 1970-1980, que consiste em assumir que a população



pobre já constrói sua habitação ao longo do tempo. A partir dessa tese, propõem uma reformulação da experiência, alegando que é mais efetivo que o processo de autoconstrução seja acompanhado por técnicos para garantir a melhoria ambiental da urbanização somado ao oferecimento de lotes regulares (com títulos) para as famílias carentes, de forma a melhor atender as necessidades da população.

No Brasil, o processo de autoconstrução da moradia sem acompanhamento técnico é o que dá origem à favela e a consolida. Nas cidades grandes, situadas em regiões metropolitanas, a disputa desigual por terrenos com o mercado imobiliário e ausência de glebas bem localizadas torna a urbanização de favela um elemento indispensável da política habitacional e também a permanência dessas famílias em seus locais de moradia. Contudo, o que tem se verificado a partir dos projetos, é que não é mais possível dissociar a urbanização de produção habitacional, ainda que esta seja feita no próprio tecido do assentamento. Além disso, é necessário garantir a assistência técnica para melhorar as habitações consolidadas, objeto ainda pouco desenvolvido nas políticas de urbanização de favelas. Os projetos de regularização fundiária de interesse social, por sua vez, em parte não dependem de obras complexas de urbanização necessitando da regularização da propriedade; mas, frequentemente implicam em urbanizações, ou seja, na melhoria urbana e ambiental do assentamento já consolidado.

Os dados sobre as favelas da Região do ABC, apresentados a seguir, evidenciam os diferentes graus de complexidade das urbanizações, ao mesmo tempo em que explicitam a necessária articulação entre solução habitacional e qualificação urbano-ambiental.

### **3.1 A intervenção em favelas na Região do Grande ABC**

O movimento histórico de incorporação da urbanização de favelas na política pública urbana, com momentos de avanço e retrocesso, apresenta algumas especificidades na Região do ABC, devido ao pioneirismo de alguns municípios na realização de urbanização de favelas. Diadema foi uma das primeiras cidades brasileiras a estabelecer, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas e, embora as intervenções nem sempre tenham alcançado um patamar adequado de qualidade, inovou ao tratar a questão da urbanização de favelas não mais como um programa alternativo.

Em Diadema, na década de 1980, as intervenções realizadas consistiam na abertura de vias e vielas para execução de obras de saneamento e pavimentação. Sempre que possível adotava-se um lote mínimo de 45 a 50 metros quadrados. As obras eram executadas quase sempre sem contar com a existência de um projeto e com recursos exclusivamente municipais, uma vez que eram inexistentes ou irrisórios os recursos destinados pelas esferas estadual e federal para intervenções dessa natureza. Ações como produção de novas moradias e requalificação de moradias não eram desenvolvidas [15].

Os Municípios de São Bernardo do Campo e Santo André iniciaram a implementação de programas de urbanização de favelas em 1989, em gestões de prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em Santo André, foram lançados dois programas para urbanização de favelas denominados *Urbanização Integral* e o *Pré-Urb*. Segundo Denaldi [15], a proposta do Programa Urbanização Integral era promover intervenções completas nos assentamentos precários, integrando esses espaços ao restante da cidade. Nesse tipo de intervenção era elaborado projeto básico antes da execução das intervenções (tanto pela própria equipe da prefeitura, quanto por projetistas contratadas) e as obras foram executadas por administração direta ou empresas contratadas. O programa *Pré-Urb* buscou atender as situações emergenciais, implementando pequenas intervenções, ou urbanizações parciais, em alguns assentamentos, e algumas

vezes executadas em regime de mutirão (um processo de organização autogestionário em que os moradores se organizam coletivamente para realizar a construção de moradias ou, no caso, as obras de urbanização de favelas).

Observa-se que no período 1993-2006, as intervenções foram aprimoradas, ingressando na fase de elaboração de projetos de urbanização para a obtenção de recursos e, ao mesmo tempo, iniciando a intervenção em áreas mais complexas e que demandavam remoções de moradias e, portanto, produção de novas unidades habitacionais. Esse período coincidiu com a institucionalização das políticas de urbanização de favelas também no âmbito do governo federal.

O aprimoramento da intervenção relaciona-se com a valorização do projeto e com a concepção da integração das favelas à cidade. Essa concepção leva os municípios a construir equipamentos públicos dentro da favela ou no seu entorno imediato, como praças, centros comunitários, centros esportivos, creches e postos de saúde. Nesse período, na região, destacou-se o programa de urbanização de favelas denominado “Santo André Mais Igual”, lançado em 1997, que se propunha a articular, institucionalmente, diversos programas setoriais e concentrá-los especialmente nas favelas em processo de urbanização.

As propostas desenvolvidas pelo programa Santo André Mais Igual ganhou visibilidade nacional e internacional, inclusive recebeu premiações como o “Prêmio Gestão Pública e Cidadania” concedido pelas Fundações Getúlio Vargas e Ford, em 2000; eleita uma das 16 melhores práticas do mundo, escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5 em 2001; Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o Habitat, em 2002.

Em que pese esse aprimoramento do desenho dos programas, a modalidade mais praticada até o final da década de 1990 foi “intervenção pontual”. Trata-se da execução parcial ou “provisória” das redes de infraestrutura e/ou melhoria do sistema viário e/ou de obras para eliminação de situações de risco como contenção geotécnica. Em geral, essas intervenções abrangem apenas alguns setores dos assentamentos e não são orientadas por um plano global de intervenção ou projeto.

A partir de 2007, com o lançamento do PAC-UAP, inaugurou-se um novo período. O aumento do volume de recursos federais para urbanização permitiu aumentar a escala de intervenção na região do Grande ABC. No âmbito desse programa viabilizou-se intervenções em 106 assentamentos que abrigam cerca de 66 mil famílias, o que corresponde a 35% do total de famílias que habitam assentamentos precários na região.

O investimento total do PAC-UAP na Região do ABC é de R\$1,67 bilhão de reais. Trata-se de recursos contratados no período de 2007 a 2015, sendo que execução dos contratos e obras encontravam-se em diferentes estágios. Esse montante não inclui os recursos canalizados para produção habitacional viabilizada por meio de outro programa federal, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que também se financia a produção de novas moradias para abrigar famílias removidas.

#### **4. Favelas na Região do Grande ABC: dimensão do problema e características**

As favelas formaram-se na Região do Grande ABC na década de 1950, período marcado pela industrialização da região, e se proliferaram principalmente a partir da década de 1970, com a intensificação da urbanização e da industrialização. Nas últimas décadas, o crescimento da população de favelas está associado principalmente ao adensamento das favelas e unidades domiciliares.

De acordo com o estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” [7], atualmente, a Região do Grande ABC possui 788 assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) que abrigam 190.194 domicílios e correspondem a 25% do total de domicílios da região.

**Tabela 1:** Número de assentamentos precários (AP) e domicílios na Região do Grande ABC

Município	Número de Assentamentos Precários	Domicílios em Assentamentos Precários	Número de domicílios total*	% dom. em AP sobre o total de dom.
Diadema	229	25.697	117.344	21,90%
Mauá	105	26.822	125.348	21,40%
Santo André	161	39.365	215.617	18,26%
São Bernardo do Campo	249	93.123	239.174	38,94%
Ribeirão Pires	29	3.454	33.844	10,21%
Rio Grande da Serra	15	1.733	13.191	13,14
<b>Região do Grande ABC</b>	<b>788</b>	<b>190.194</b>	<b>744.518</b>	<b>25,55%</b>

Fonte: CIGABC (2016). \* IBGE 2011.

As características de ocupação, porte, localização e densidade dos assentamentos são bastante heterogêneas na Região Grande ABC. Como ilustra a Tabela 2, considerando-se a quantidade de domicílios nos assentamentos, grande parte deles apresenta porte pequeno ou médio, ou seja, 701 assentamentos possuem até 500 domicílios e 82 assentamentos possuem de 501 a 2.000 domicílios. Apesar de haver uma pequena quantidade de assentamentos de grande porte, eles concentram um número significativo de domicílios, ou seja 37.067 dom.

Além do número de assentamentos segundo o porte, o número de domicílios no interior de cada assentamento é um dado importante para caracterizar as favelas da Região. Nota-se que há uma quantidade semelhante de domicílios presentes em assentamentos de até 500 domicílios (73.306 domicílios) e nos assentamentos maiores que 500 até 2.000 domicílios (72.387 domicílios), mas as favelas de maior porte também possuem alta densidade construtiva, acima de 30.000 domicílios. Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo são os municípios que apresentam as maiores favelas da Região.

**Tabela 2:** Porte dos assentamentos em relação ao número de domicílios

Município		< 500 domicílios	501 até 2.000 domicílios	> 2.001 domicílios
Diadema	n. assentamentos	218	11	0
	n. domicílios	16.529	9.382	0
Mauá	n. assentamentos	101	6	2
	n. domicílios	8.317	4.158	15.143
Santo André	n. assentamentos	144	16	1
	n. domicílios	15.016	14.834	11.255
São Bernardo do Campo	n. assentamentos	196	47	6
	n. domicílios	29.575	42.695	21.924
Ribeirão Pires	n. assentamentos	28	1	0
	n. domicílios	2.944	510	0
Rio Grande da Serra	n. assentamentos	14	1	0
	n. domicílios	925	808	0
<b>Região do Grande ABC</b>	n. assentamentos	<b>701</b>	<b>82</b>	<b>9</b>
	n. domicílios	<b>73.306</b>	<b>72.387</b>	<b>48.322</b>

Fonte: CIGABC (2016).

Outra característica importante das favelas do Grande ABC é que a maioria delas localiza-se em áreas com restrição ambiental. Em área de proteção e recuperação de mananciais (bacias hidrográficas de represas que servem ao abastecimento público de água) há 267 assentamentos que contêm 61.983 domicílios, ou seja, 32% em relação ao total. A Fig. 2 ilustra alguns exemplos desse tipo de ocupação e a Fig. 3 apresenta os assentamentos precários localizados na região, destacando, em vermelho, aqueles localizados em bacias hidrográficas ambientalmente protegidas. Também é elevado o percentual de domicílios em assentamentos precários com presença de curso d'água: 72% do total, o que corresponde a 136.112 domicílios [7].



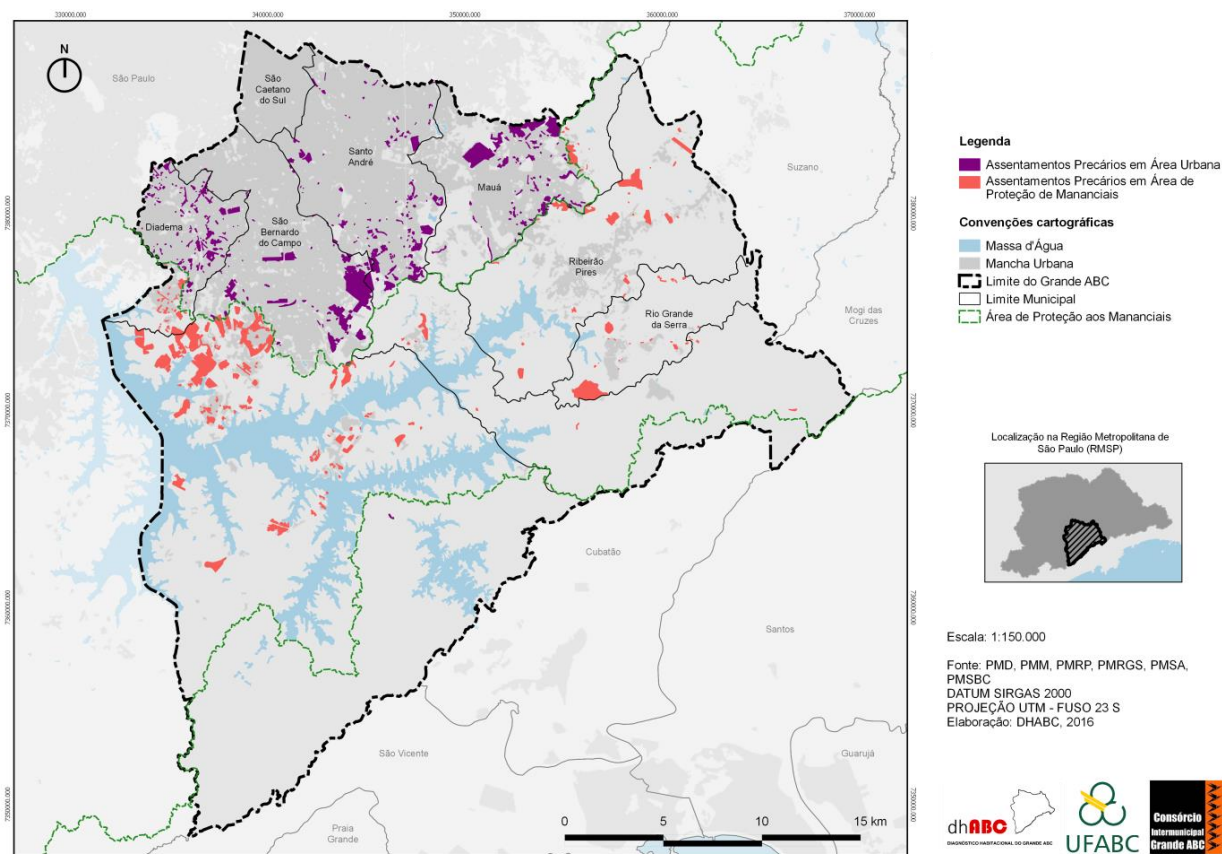
a) Assentamentos em Área de Proteção aos mananciais no município de São Paulo.



b) Assentamentos em Área de Proteção aos mananciais, vista da Região do ABC.

**Fig. 2:** Fostos de assentamentos em área de proteção de mananciais. Fonte: Luciana N. Ferrera, acervo LABHAB FAUUSP, 2005.

Definir Unidade Temática em que se enquadra o artigo



**Figura 3:** Assentamentos Precários na Região do Grande ABC segundo localização – área urbana ou área de proteção de mananciais. Fonte: CIGABC (2016)

Estudo desenvolvido por Moretti et al [6] apontou que a maioria dos 106 assentamentos que receberam recursos do PAC na região está inserida em áreas com presença de gravames ambientais, sendo que 33% se localizam em Área de Proteção dos Mananciais e 51% em Áreas de Proteção Permanente do tipo margem de córrego. Cerca de 45% dos assentamentos possuem relevo acidentado e a maioria apresenta situações de risco. No conjunto estudado, somente em 18% dos assentamentos não foram identificadas situações de risco, 55% dos assentamentos apresentam risco associado a deslizamentos e 37% possuem risco de inundação.

Com a expansão urbana metropolitana, as favelas mudaram. A cobertura de serviços de públicos como abastecimento de água, coleta de esgoto, resíduos sólidos, energia elétrica aumentou. Contudo, a expansão de infraestruturas foi viabilizada, quase sempre, por meio de intervenções pontuais e muitas vezes pela execução de obras “provisórias”, ou seja, sem sanear ou infraestruturar a favela por completo. As favelas se adensaram, as construções passaram por um processo de verticalização e grande parte das moradias deixou de ser feita com materiais provisórios que foram substituídos por alvenaria. Apesar dessas mudanças, as condições continuam muito precárias para o conjunto do assentamento. Além da infraestrutura incompleta, o aumento de densidade populacional e construtiva implicou em piores condições de moradia, como a insalubridade e insegurança dos domicílios.

A Tabela 3 ilustra a alta densidade de domicílios nas favelas da Região do Grande ABC, considerando os quatro municípios que concentram assentamentos precários, resultando em uma densidade média de 119,51 domicílios por hectare. O dado foi calculado a partir das informações sobre os assentamentos precários do Diagnóstico Ha-

bitacional da Região do Grande ABC [7]. Os municípios de Diadema e Mauá apresentam densidades máximas significativas, seguidos de Santo André e São Bernardo do Campo.

**Tabela 3:** Densidade de domicílios nas favelas na Região do Grande ABC

MUNICÍPIOS	Densidade Máxima (dom/ha)	Densidade Mínima (dom/ha)	Densidade Média (dom/ha)
Diadema	584,38	13,12	169,71
Mauá	1.020,10	7,82	81,90
Santo André	481,25	7,68	131,00
São Bernardo do Campo	330,19	1,20	95,45
<b>Média dos 4 municípios</b>			<b>119,51</b>

Fonte: CIGABC (2016). Elaborado por Gilmara da Silva Gonçalves.

Do universo de 757 assentamentos precários existentes na região, 300 assentamentos que abrigam 39.386 domicílios foram considerados consolidados, ou seja, urbanizados, e demandam apenas ações de regularização fundiária; 376 assentamentos que abrigam 136.878 domicílios são consolidáveis, ou seja, não estão urbanizados ou a urbanização não foi concluída e 81 assentamentos que abrigam 6.439 domicílios não são consolidáveis e demandam ações do tipo remoção e reassentamento (CIGABC, 2016). Essa remoção pode ser necessária para eliminar situações de risco, adequar densidade, executar intervenções urbanas ou, ainda, como resposta a restrições legais à ocupação.

O Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC aponta que para promover a urbanização e requalificação dos assentamentos consolidáveis será necessário remover e reassentar cerca de 44 mil famílias (domicílios), ou seja, 25% do total de domicílios localizados nos assentamentos do tipo consolidável e não consolidável.

**Tabela 4:** Assentamentos precários na Região do Grande ABC: tipo e necessidade de remoção

	Total	consolidados	consolidáveis	não consolidáveis
<b>Nº Assentamentos Precários</b>	788 (100%)	331 42,0%	376 (47,7%)	81 (10,3%)
<b>Nº de domicílios</b>	190.194 (100%)	46.877 (24,6%)	136.878 (72%)	6.439 (3,%)
<b>Nº de remoções</b>	43.968	0	37.529	6.439

Fonte: CIGABC (2016).

De acordo com Denaldi [22] entende-se por: Assentamento Consolidado o assentamento urbanizado, dotado de infraestrutura básica e regularizado ou não; Assentamento Consolidável é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento) de parte das

famílias moradoras; Assentamento 'Não consolidável' é aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis: por exemplo, aqueles núcleos localizados sobre aterro sanitário, oleoduto, sistema viário estrutural da cidade, áreas de risco, áreas de preservação ambiental e *non aedificandi*. Os núcleos não consolidáveis são objeto de intervenção do tipo de "remoção" e reassentamento em novas áreas.

Observa-se que 47,0% do total dos assentamentos, que abrigam pouco mais de 70% dos domicílios, são consolidáveis (136.878 domicílios). Sendo que cerca de 20% do total dos domicílios (aproximadamente 46 mil domicílios) foram considerados "consolidados" e demandam apenas ações de regularização fundiária. Destaca-se o número reduzido de assentamentos urbanizados e regularizados: apenas 43 assentamentos (5,4% do total), que abrigam cerca de 3,0% dos domicílios em assentamentos de interesse social (6.379 domicílios).

Segundo informações municipais, 75% desses assentamentos receberam intervenções em períodos anteriores ao PAC. A informação sobre a infraestrutura existente antes da intervenção do PAC-UAP confirma essa informação. Os municípios declararam que 84% dos assentamentos possuíam redes de água, integral ou parcial, antes da intervenção; 80% de esgoto e 80% de drenagem. Esses dados mostram a necessária articulação, na urbanização de favelas, entre melhorias na implantação de infraestruturas e a provisão e melhoria habitacional.

#### **4.1. Tipologias de intervenção e qualidade da urbanização de favela**

Para promover a urbanização de favelas, mesmo no caso de favelas consolidáveis, faz-se necessário remover famílias para eliminar situações de risco, adequar densidade, viabilizar a abertura de sistema viário e a construção de equipamentos sociais, assim como recuperar áreas ambientalmente protegidas. No caso desse universo de assentamentos para o qual foram canalizados recursos do PAC, prevê-se a consolidação de 57% das moradias e a remoção de 45% (29 mil domicílios). Segundo informações municipais, será necessário construir cerca de 29 mil novas moradias para atender as famílias removidas, sendo que se previu que 58% dessas serão construídas no interior dos assentamentos (*remanejamento*) e 42% em áreas externas (*reassentamento*). Utiliza-se o termo reassentamento quando a remoção da família ocorre fora do perímetro da área de intervenção, ou seja, do assentamento precário, e o termo remanejamento quando se trata de reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. A população é mantida no local após a substituição das moradias e do tecido urbano.

Trata-se de um percentual alto de remoção que se relaciona com a característica física desses assentamentos. Há indícios de que os municípios elegeram, em períodos anteriores, as favelas de menor complexidade para intervir ou urbanizar. A maioria dos assentamentos que não passou por obras de urbanização apresentava padrão de ocupação com alta densidade e declividade, localizadas em áreas com restrições ambientais ou inadequadas e que demandavam obras mais complexas e implicavam percentual maior de remoções de famílias.

As urbanizações mais recentes já abrangem situações de maior porte e complexidade, inclusive as que obtiveram recursos do PAC. Mas, isso não significa que atuar sobre assentamentos menores não seja tão importante quanto, no sentido do desenvolvimento sócio territorial do assentamento urbano e também para tentar evitar seu crescimento de forma precária.

Frente às variadas situações de precariedade e padrão de ocupação, as intervenções no âmbito do PAC são de diferentes tipos: urbanização; urbanização com construção

de novas unidades habitacionais dentro do próprio assentamento (remanejamento), urbanização com construção de novas unidades habitacionais tanto dentro do próprio assentamento (remanejamento) como fora dele (reassentamento); urbanização com produção de novas moradias fora do assentamento (reassentamento); substituição total das moradias do assentamento por unidades habitacionais (UHS) novas e remoção total do núcleo e reassentamento da população em outro local. A Tabela 5 mostra a quantidade de favelas no Grande ABC segundo as tipologias de intervenção do PAC.

**Tabela 5:** Tipologias de Intervenção do PAC e favelas do Grande ABC

<b>Tipo de Intervenção</b>	<b>N. Assentamentos</b>
Urbanização sem remoção	7
Urbanização com remanejamento	13
Urbanização com Remanejamento e Reassentamento	17
Urbanização com Reassentamento	45
Substituição de Tecido (Remanejamento)	7
Reassentamento total	17

Fonte: CIGABC (2016)



c) Antes da urbanização



d) Após a urbanização

**Fig. 4:** Favela Alvarenga – Núcleo Sítio Bom Jesus: antes e depois da intervenção. Exemplo de remoção para viabilização da urbanização de um assentamento consolidável. Fonte: PMSBC (2015)

Até junho de 2016, no âmbito do programa PAC, previu-se a construção de cerca de 8 mil unidades habitacionais e no âmbito do PMCMV a produção de cerca de 10 mil unidades habitacionais, sendo que parte dessas estava construída e parte em planejamento. Além disso, previa-se que o governo do Estado de São Paulo construiria cerca de 11 mil moradias [7].

De acordo com informações municipais, para concluir as urbanizações, ainda é necessário captar recursos para viabilizar a produção de 2.259 novas habitações.



Vale ressaltar que o custo total de investimento por família no âmbito das contratações do PAC-UAP não representa o custo total (realizado ou necessário) de investimento para concluir a intervenção de urbanização, incluindo as ações de produção de moradias para reassentamento. O recurso captado no âmbito do programa, em muitos casos, é insuficiente para concluir todas as obras de urbanização e viabilizar os reassentamentos.

## 5. Conclusão e questões para debate

As características dos assentamentos na Região do Grande ABC indicam a complexidade de intervenção nesses territórios, situação presente também nas favelas na maioria das regiões metropolitanas brasileiras. Trata-se de assentamentos com alta densidade demográfica e construtiva, presença frequente de construções em alta declividade, presença de áreas riscos e gravames ambientais, sendo que no caso da Região do Grande ABC, 32% estão localizados em bacias hidrográficas protegidas por lei, por serem áreas de mananciais de abastecimento de água. Ao longo das últimas décadas, grande parte desses assentamentos recebeu algum tipo de intervenção pontual, realizadas pelo poder público, melhorias que contribuíram para consolidar, muitas vezes, situações inadequadas de ocupação, ou que não alcançam patamares de qualidade comparáveis aos existentes na “cidade formal”.

Urbanizar favelas nesse contexto implica necessariamente na articulação da agenda urbana e ambiental e na valorização da dimensão ambiental nos planos e projetos. Não se trata mais, como foi feito no primeiro período de intervenção em favelas no Brasil, de levar apenas saneamento e infraestrutura onde já existe cidade. Além disso, a questão moradia não poderá ser solucionada apenas por processos de autoconstrução, ou seja, realizada com os esforços da população, pois há que se construir alternativas e projetos que garantam o acesso à moradia digna em quantidade e qualidade, por meio de políticas habitacionais estruturadas. Nas urbanizações de favela, a solução dos problemas de saneamento, drenagem, estrutura viária etc ocorrem a partir da intervenção no tecido urbano formado por moradias e, por isso, habitação e infraestrutura estão articulados.

Tais situações demandam intervenções físicas complexas, além de projetos bem elaborados e que por vezes extrapolam o perímetro do assentamento. A urbanização de favelas demanda um conjunto de projetos, serviços e obras para ocupações de diferentes portes, densidades habitacionais e graus de complexidade variáveis. A obtenção de financiamento, apesar de ser essencial para que a urbanização aconteça, nem sempre é suficiente para resolver o conjunto dos problemas ou abranger o assentamento integralmente, o que gera intervenções parciais ou a necessidade de composição de diferentes fontes de recursos. Com algumas exceções, ainda é evidente que as urbanizações, projetadas e/ou executadas de modo fragmentado, não atingem a qualidade necessária.

O desenho do programa federal - PAC, a princípio, permite tratar dessa dimensão ambiental, ao viabilizar recursos que garantem a realização de projetos e obras em várias frentes de intervenção, visando a chamada “urbanização integrada”. Entretanto, não basta a manutenção da disponibilidade de recursos no tempo, pois promover a recuperação de assentamentos nesse território envolve também a articulação de diferentes agentes e escalas, a capacidade institucional e técnicas das equipes municipais e a aplicação de marcos regulatórios tanto da política urbana como ambiental, que nem sempre resultam em procedimentos simples e rápidos de serem cumpridos.

Na urbanização de favelas o alcance de uma qualificação ambiental satisfatória depende de diversos aspectos. Quando se trata de assentamentos localizados em áreas

ambientalmente sensíveis, como bacias hidrográficas ou áreas de preservação, a complexidade é ainda maior, pois é necessário qualificar o assentamento comprovando melhoria de qualidade ambiental e seguindo exigências de legislação específica. Na região do ABC, onde é elevada a porcentagem de assentamentos que se localizam em área de proteção e recuperação dos mananciais, a qualificação ambiental deve visar não somente melhorar o local da intervenção, como assume uma importância regional em relação à mitigação do impacto da ocupação urbana sobre a represa Billings, estratégica para o abastecimento de água metropolitano.

Frequentemente, a melhoria de qualidade urbana e ambiental da favela implica em grande quantidade de remoções de moradias e gera impactos sociais pouco mensurados ou monitorados. Observa-se que é elevado o percentual de domicílios a serem removidos para viabilizar obras de urbanização, adequação a legislação ambiental ou ainda eliminar situações de risco. O estudo “Diagnostico Habitacional Regional do ABC” indicou a necessidade de remoção de cerca de 43.968 domicílios, ou seja 23% do total de domicílios em favelas em 788 assentamentos. Para intervir nos assentamentos com projetos financiados pelo PAC, estimou-se a necessidade de remoção de 29 mil domicílios, que correspondem a 45% dos domicílios localizados nesse subconjunto de 106 assentamentos.

Nesse caso, a remoção não é proposta para promover a erradicação de favelas, mas é apresentada como necessária para viabilizar a urbanização e consolidação dos assentamentos com qualificação urbana e ambiental. Portanto, é necessário considerar a produção de novas moradias como um componente importante dos programas de urbanização, bem como o acompanhamento das famílias que precisam ser removidas, para que recebam atendimento habitacional digno.

Esse fato eleva o custo da urbanização de favelas que, nesse contexto brasileiro e das regiões metropolitanas, não necessariamente é muito mais baixo que o custo de produção de novas moradias, como se constatou em períodos anteriores. Além disso, e considerando que são muitas as experiências negativas de reassentamentos, coloca-se o desafio de promover a remoção com garantia do ‘direito à moradia digna’ e localizada em áreas adequadas, e de forma a diminuir e não aumentar a vulnerabilidade socioeconômica das famílias.

As experiências negativas de reassentamentos referem-se a situações de deslocamentos forçados, ou seja, em que direitos humanos e de moradia são violados, as famílias e pessoas atingidas não são devidamente informadas sobre os procedimentos, não participam ativamente do processo decisório sobre a remoção ou ainda não tem o atendimento habitacional ou definitivo garantido pelo ente promotor da intervenção urbana. Pesquisas recentes têm mapeado e acompanhado situações como essas na RMSP [23] e em outras cidades brasileiras, particularmente nos casos de grandes projetos urbanos motivados pela Copa do Mundo e Olimpíadas, como a remoção da favela Vila Autódromo no Rio de Janeiro e outras favelas cariocas [24], ou em favelas localizadas em áreas de interesse do mercado imobiliário e financeiro [25].

Uma das consequências negativas desse processo, além do rompimento de vínculos sociais e territoriais das famílias removidas, é que o atendimento habitacional provisório ou insuficiente (como, por exemplo, a bolsa aluguel paga pelo poder público durante alguns meses com valor abaixo do praticado no mercado) promove novas ocupações de áreas impróprias para moradia e a manutenção das situações de vulnerabilidade e precariedade, além da reprodução de processos de segregação e desigualdade em relação aos espaços para os pobres nas cidades brasileiras.

Esses fatos implicam que para obter sucesso na urbanização de favelas é necessário garantir a participação da população, combinar programas de urbanização com produção de moradias e articular a política habitacional e urbana de forma a reservar áreas adequadas para produção de Habitação de Interesse Social. Apesar da simplicidade e

objetividade desse argumento, há limitações, conflitos e desafios a superar para que ele se viabilize na prática.

A Região do Grande ABC é composta por municípios que de forma pioneira colocaram o tema da urbanização de favelas na agenda governamental. A política de urbanização de favelas evoluiu de forma geral no Brasil, e no ABC observa-se também o aprimoramento das intervenções, decorrente de um acúmulo de mais de 30 anos de práticas de urbanização de favelas. Entretanto, os projetos só ganharam escala com o lançamento do programa federal PAC, a partir de 2007. Esse programa disponibilizou financiamento para intervenções em aproximadamente 35% dos assentamentos da região, sendo que se estima que apenas 20% tenham sido integralmente urbanizados em períodos anteriores [6]. Antes do lançamento desse programa federal, as obras foram executadas com recursos majoritariamente municipais e esses foram alocados de forma dispersa, quase sempre visando o atendimento emergencial.

Contudo, historicamente no Brasil, a política habitacional e os recursos destinados a programas habitacionais variam e padecem de ciclos de expansão e retrocesso, não se mantendo constantes ao longo do tempo e superando disputas político-partidárias entre gestões. Apesar das possibilidades de ampliação de projetos proporcionados pelo PAC, os recursos destinados aos subprogramas de urbanização de favelas vêm diminuindo nos últimos anos e, mais recentemente, não há perspectiva de novas contratações. Ao mesmo tempo, o Programa Minha Casa Minha Vida, voltado a construção de novas unidades, também tem passado por sucessivos cortes de recursos. E outras alternativas como a locação social de parque habitacional público ou a transformação de edifícios abandonados em habitação de interesse social não passam de experiências piloto. O cenário que se projeta é de um retrocesso no investimento de políticas urbanas e sociais e, portanto, é possível prever o aprofundamento de situações de desigualdade e precariedade habitacional.

É inegável que, para enfrentar o problema da proliferação das favelas, seja necessário ampliar o mercado residencial legal e o acesso à terra urbanizada; no entanto, não se pode deixar de intervir nas favelas existentes e integrá-las à cidade formal. Vale ressaltar que, a intervenção na favela deve ser entendida também como uma intervenção de produção e recuperação da cidade.

## Referências Bibliográficas

- [1] BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Cadernos Ministério das Cidades nº 4, 2005.
- [2] MARICATO, E. *Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.
- [3] PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-99, abr 2016.
- [4] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. *Aglomerados subnormais e informações territoriais*. Rio de Janeiro, 2013.
- [5] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios - resultado do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- [6] DENALDI, R.; MORETTI, R.; NOGUEIRA, F. R.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J. (2016). Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 18, p. 101-118. Disponível em:

- <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0101.pdf>, acesso em 05/12/2016.
- [7] CIGABC CONSORCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; DENALDI, R et (2016). *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC. Relatório*. São Bernardo do Campo: UFABC.
- [8] REIS FILHO, N. G. *Habitação Popular no Brasil: 1890-1920*. Caderno de Pesquisas do LA. São Paulo, n.02, 1994.
- [9] MARICATO, E. *Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996a.
- [10] MARTINS, J. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Contexto, 2010.
- [11] SILVA, Ligia Maria Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas, SP, Brasil: Editora Da Unicamp, 2008
- [12] FERREIRA, J. S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades / DENALDI, R. (Org.) *Ações Integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- [13] PARISSE, L. *Favelas no Rio de Janeiro - evolução sentido*. Caderno do CENPHA 5, Rio de Janeiro, 1969.
- [14] SILVA, M. O. da S. *Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.
- [15] DENALDI, Rosana. (2003). *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- [16] ABICALIL, Marcos Thadeu. Investimentos em saneamento durante a transição. In: BAUMANN, R. (org.). *Brasil - uma década em transição*. São Paulo: Campus/Cepal, 2000.
- [17] BRASIL. (2014). 11º Balanço Completo do PAC2 – 4 anos (2011 a 2014). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>, acesso em 05/12/2016.
- [18] PETRAROLLI, Juliana. O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.
- [19] BRASIL. MINISTERIO DAS CIDADES. Avanços de desafios: Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades: Brasília, 2010. BRASIL (2010)
- [20] BRASIL, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios/sp>, acesso em 11/11/2016.
- [21] WAKELY, Patrick; RILEY, Elizabeth. A tese em defesa da habitação progressiva. In: CIVIS – Edição Especial Fórum Urbano Mundial, 2010. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CIVIS\\_3\\_Portuguese.pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CIVIS_3_Portuguese.pdf), acesso em 01/12/2016.
- [22] DENALDI, R. Assentamentos Precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção. In: BRASIL. Ministério das Cidades (Org). *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- [23] OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. Disponível em: <https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/>, acesso em 01/12/2016.
- [24] OLIVEIRA, F.; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. *Planejamento e conflitos urbanos. Experiências de Luta*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- [25] ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.