



# Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas



MINISTERIO  
DE VIVIENDA



UN-HABITAT

SECRETARÍA



EL AGORA  
Asociación  
para el desarrollo  
de la vivienda



cenvi



MINISTERIO  
DE VIVIENDA



IBAM

SÉRIE: Aprendendo da Inovação

## 4. URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMÉRICA LATINA



Foro Iberoamericano e do Caribe  
sobre Melhores Práticas

Aprendendo da Inovação

4. URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS  
INFORMAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA  
AMÉRICA LATINA

---

## **RESPONSABILIDADE**

As designações empregadas e a apresentação do material desta publicação não implicam a expressão de nenhuma opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas com respeito ao estatuto legal de nenhum país, território, cidade ou área, ou de suas respectivas autoridades, ou com respeito à delimitação de fronteiras ou limites, nem mesmo ao sistema econômico ou nível de desenvolvimento. As análises, conclusões e recomendações da publicação não refletem, necessariamente, os pontos de vista do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), do Conselho de Governo de UN-HABITAT ou de seus Estados Membros.

### **4. URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMÉRICA LATINA**

ISBN 92-1-331053-6

ISBN 92-1-331055-2

Realização: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

Supervisora: Marlene Fernandes

Assistente técnica: Bianca Coelho Nogueira

Assistente de pesquisa: Adriana Nascentes da Silva

Rio de Janeiro, Brasil, agosto de 2004

Fotolito e impressão: Fotolito Eskrin Color Digital

Desenho e Diagramação: Rubens Faria

Desenho capa: Bruno Mendes

Produção gráfica: Almir Santos

---

## ÍNDICE

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| APRESENTAÇÃO .....                                                                                         | 5  |
| 1. INTRODUÇÃO AO TEMA .....                                                                                | 7  |
| 1.1 DESCRIÇÃO GERAL DO TEMA .....                                                                          |    |
| 1.2 BREVE HISTÓRICO DO TEMA .....                                                                          |    |
| 1.2.1 A dinâmica das favelas na América Latina e a sua regularização .....                                 | 7  |
| 1.2.2 O caso do Brasil .....                                                                               | 12 |
| 1.3 DESAFIOS FREQUENTES APRESENTADOS PELO TEMA .....                                                       | 14 |
| 1.4 ATIVIDADES RECENTES NA REGIÃO SOBRE O TEMA .....                                                       | 15 |
| 1.4.1 Na América Latina .....                                                                              | 15 |
| 1.4.2 Brasil: a atuação do Ministério das Cidades .....                                                    | 19 |
| 2. APRENDENDO COM O BEST PRACTICES .....                                                                   | 20 |
| 2.1 DESCRIÇÃO DAS PRÁTICAS RELEVANTES DO BANCO DE DADOS DO BEST PRACTICES<br>SOBRE O TEMA .....            | 20 |
| 2.2 Relato das Lições Aprendidas do Best Practices sobre o Tema .....                                      | 30 |
| 2.3 AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÃO DO USO DO CONHECIMENTO DO BEST PRACTICES NO<br>QUE DIZ RESPEITO AO TEMA ..... | 34 |
| 3. TRANSFERINDO O APRENDIZADO DO BEST PRACTICES .....                                                      | 34 |
| 3.1 AVALIAÇÃO DA OPORTUNIDADE/POSSIBILIDADE DA TRANSFERÊNCIA DO BEST<br>PRACTICES SOBRE O TEMA .....       | 34 |
| 3.2 EXEMPLOS/DISCUSSÕES DE TRANSFERÊNCIAS OU BOAS POLÍTICAS, SE DISPONIBILIZADAS .                         | 36 |
| 3.3 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS SOBRE O TEMA BASEADA NAS EXPERIÊNCIAS<br>DO BEST PRACTICES .....            | 37 |
| 4. CONCLUSÃO .....                                                                                         | 38 |
| 5. CONTATOS/FONTES PARA MAIS INFORMAÇÕES OU OPORTUNIDADES DE PARCERIAS .....                               | 38 |
| 5.1 ENTIDADES PARCEIRAS E CONTATOS .....                                                                   | 39 |
| 5.2 WEBSITES .....                                                                                         | 40 |
| 5.3 CONSULTORES DO IBAM .....                                                                              | 40 |
| BIBLIOGRAFIA .....                                                                                         | 41 |



---

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, está inserido no âmbito das atividades do Fórum Ibero-Americano e do Caribe, que, através do UN-HABITAT, está patrocinando uma série de publicações intitulada “Learning from Innovation”. Essa série abrangerá cinco volumes independentes e será publicada a cada dois anos.

O objetivo principal dessa publicação é estimular patrocinadores e tomadores de decisões para o uso efetivo do conhecimento do Banco de Dados do Best Practices sobre os temas selecionados, motivando a replicabilidade das boas e melhores práticas desenvolvidas na América Latina. Os objetivos secundários são: estimular a conexão entre especialistas que trabalhem com questões relacionadas à área temática da publicação, desenvolvendo uma análise das lições aprendidas das boas e melhores práticas inscritas no Banco de Dados do Best Practices e facilitar a transferência através da disseminação de idéias, promovendo contato entre organizações latino-americanas que atuem na mesma área.

O tema escolhido trata da experiência latino-americana sobre urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária. Ressalta-se a importância da inserção desse tema nas políticas de habitação e erradicação da pobreza visando a melhoria das condições de moradia da população economicamente carente e sua inserção urbana, constituindo-se um importante instrumento de inclusão social.

O desenvolvimento deste trabalho demonstrou que o conjunto de práticas selecionadas, com enfoques diferenciados, é capaz de oferecer importantes insumos sobre a experiência latino-americana em urbanização e regularização fundiária, reforçando ainda a hipótese de que esse tema é prioridade para os governos na região.



---

# Urbanização de Assentamentos Informais e Regularização Fundiária na América Latina e no Caribe

## 1. INTRODUÇÃO AO TEMA

### 1.1 DESCRIÇÃO GERAL DO TEMA

O crescimento urbano intensivo ao longo do século XX provocou profundas mudanças territoriais, sociais e econômicas nos países em desenvolvimento, além de várias formas de transformações culturais e ambientais. Dessa forma, a promoção de condições eficientes de gestão urbana comprometida com a consolidação da democracia constitui um enorme desafio a ser enfrentado pelos principais agentes políticos.

O grave desequilíbrio social, os problemas ambientais, a carência de moradias e de serviços públicos adequados, a poluição crescente e a falta de saneamento para boa parte da população que vive nas grandes cidades da América Latina são reflexos desse intenso processo de urbanização.

As cidades da América Latina têm sido construídas reproduzindo grandes desigualdades sociais e econômicas em seus territórios. Em consequência, consagra-se uma geodistribuição da riqueza que concentra infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros de classe média e alta, condenando as áreas onde reside a população de baixa renda à precariedade da oferta de moradia e serviços adequados, fruto da escassez de investimentos públicos. A lógica dessa dinâmica de urbanização e ocupação do território agrega significativo valor de mercado aos terrenos situados nas áreas nobres, o que, ao mesmo tempo, exclui a população carente de acesso à terra e moradia através do mercado formal. Alijada da possibilidade de inserir-se na cidade por meio de uma ocupação regular do espaço urbano, a população de baixa renda não teve outra opção senão ocupar terrenos vazios, públicos ou privados, produzindo os assentamentos informais.

As características desses assentamentos são: processo de ocupação espontânea e desordenada do solo, habitações precárias produzidas na maioria dos casos por autoconstrução e carência

de infra-estrutura e serviços sociais. Verifica-se nessas áreas que as edificações, a infra-estrutura e o uso e a ocupação do solo não obedecem aos marcos legais urbanísticos e jurídicos vigentes. É importante entender que o processo de crescimento da informalidade urbana é produto da ação, ou da falta de ação, do Poder Público, o que reflete a falência da política habitacional dos países da América Latina, resultando em um alto déficit de moradias, além de outras várias consequências sociais e ambientais. Embora os assentamentos informais estejam concentrados nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais, o fenômeno da crescente informalidade urbana atinge progressivamente centros urbanos de todos os portes.

Diante dessa situação de exclusão social e espacial, nas últimas duas décadas algumas Administrações Locais passaram a reconhecer os direitos dos moradores dos assentamentos informais de terem acesso à terra urbana e à moradia adequada. Nesse sentido, vários programas e ações de regularização de assentamentos informais foram desenvolvidos com vistas a promover tanto a urbanização quanto a legalização fundiária dessas áreas. A maioria de tais programas tem sido implementada pelo Poder Público local, embora algumas políticas importantes tenham sido desenvolvidas em outros níveis de governo - nacional ou subnacionais.

### 1.2 BREVE HISTÓRICO DO TEMA

#### 1.2.1 A dinâmica das favelas na América Latina e a sua regularização

Em um contexto mais amplo do mundo em desenvolvimento, a América Latina é a região mais urbanizada, com 75% de sua população ou 391 milhões de pessoas vivendo em cidades. De acordo com Relatório do UN-HABITAT<sup>1</sup>, em 2001 aproximadamente 1/3 do total da população urbana (31,9%) já vivia em favelas, o que pode ser observado no quadro 1. Essa incidência é relativamente baixa se comparada com outras

---

<sup>1</sup> UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). *Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium*. Nairobi, 2003.



Quadro 1 - População Moradora em Favelas em 2001

|                         | População Total (milhões) |      | População Urbana Total (milhões) |      | % População Urbana/ População Total |      | % População moradora em favela / População Total | População Urbana moradora em favelas (milhões) |
|-------------------------|---------------------------|------|----------------------------------|------|-------------------------------------|------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|
|                         | 1990                      | 2001 | 1990                             | 2001 | 1990                                | 2001 | 2001                                             | 2001                                           |
| América Latina e Caribe | 440                       | 527  | 313                              | 399  | 71,7                                | 75,8 | 31,9                                             | 127                                            |

Fonte: UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium. Nairobi, 2003.

regiões em desenvolvimento (como a África e a Ásia), mas é ainda alta em termos absolutos, considerando que esse quadro representa 127 milhões de pessoas.

Sobre a informalidade no acesso ao solo urbano na América Latina, em geral, considera-se o fenômeno como essencialmente resultante da pobreza. Os preços do solo urbanizado no mercado formal estão fora do alcance da população de baixa renda. Segundo Smolka<sup>2</sup>, “o preço de mercado do metro quadrado de um lote urbanizado por agentes privados varia tipicamente entre US\$ 32 e US\$ 172 nas cidades latino-americanas”.

Hoje, sabe-se que na América Latina o mercado informal e ilegal de terras se constituiu no principal

mecanismo de acesso à terra, superando as invasões, que na década de 1960 pensava-se que seriam predominantes. Os grandes exemplos dessa situação, São Paulo e Cidade do México, contavam no ano de 2000 com 22,6 e 16,2 milhões de habitantes, respectivamente, constituindo-se a primeira e a terceira megalópoles dos países em desenvolvimento (somente superadas por Tóquio, com 28 milhões), que assentaram a metade de sua população através dos mercados informais de terras. Os quadros 2 e 3 ilustram essa situação em outras cidades e em alguns países da América Latina, revelando um índice de informalidade na ocupação do solo urbano bastante elevado.

Quadro 2 - Taxa de Ocupação por Proprietários (Porcentagem de residentes ocupando um domicílio na condição de proprietário. Um residente proprietário é aquele que possui o domicílio que ocupa, incluindo aqueles que pagam aluguéis)

| País            | Ano  | Total | Urbana | Rural | Informalidade |
|-----------------|------|-------|--------|-------|---------------|
| Bolívia**       | 1992 | 65,5  | 50,3   | 84,8  | 34,5          |
| Chile*          | 1992 | 68,3  | 69,2   | 64,0  | 31,7          |
| Equador**       | 1990 | 68,1  | 58,4   | 83,9  | 31,9          |
| Guadalupe       | 1990 | 62,6  | 62,3   | 81,5  | 37,4          |
| Guiana Francesa | 1990 | 41,3  | 34,9   | 73,9  | 58,7          |
| Haiti           | 1986 | 73,2  | 35,9   | 85,3  | 26,8          |
| Honduras*       | 1988 | 80,4  | 68,8   | 88,6  | 19,6          |
| Martinica       | 1990 | 60,9  | 60,3   | 66,1  | 39,1          |
| Peru**          | 1992 | 71,9  | 67,4   | 81,7  | 28,1          |
| Panamá*         | 1990 | 65,9  | 59,8   | 73,2  | 34,1          |
| Venezuela       | 1990 | 75,8  | 74,9   | 80,7  | 24,2          |

Fonte: UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). HSDB (Human Settlements Statistics Database).

Notas:

\* Dados referentes a unidades domiciliares.

\*\* Dados referentes a domicílios privados com residentes à época de realização do Censo.

<sup>2</sup> SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003. p. 120.

Quadro 3 - Informalidade na ocupação do solo urbano

| Cidade  | % da informalidade na ocupação do solo urbano |
|---------|-----------------------------------------------|
| Bogotá  | 59                                            |
| Caracas | 50                                            |
| Lima    | 40                                            |
| Quito   | 50                                            |
| Recife  | 46                                            |

Fonte: PARANHOS, Alberto. Apresentação ao XVII Congresso Brasileiro de Arquitetos. Rio de Janeiro, maio de 2003.

Muito embora a pobreza seja responsável por uma parte significativa dos arranjos informais, pesquisas recentes sobre o mercado imobiliário nos assentamentos informais indicam que a localização residencial é também um elemento importante no universo familiar dos setores de baixa renda. A partir da localização residencial, essa população pode ter acesso diferenciado a núcleos de emprego e renda, bolsões de serviço e comércio urbano formal e informal, transporte coletivo, equipamentos e serviço públicos, bem como outros fatores de acessibilidade relacionados com a posição da favela na hierarquia de localizações da cidade. Pode-se afirmar, portanto, que os laços comunitários de solidariedade e a proximidade de uma eventual fonte de renda são fatores fundamentais nas dinâmicas de ocupação do espaço urbano, já que, enquanto estratégias de sobrevivência, determinam a escolha locacional dos setores de baixa renda.

Pode-se afirmar que o ambiente construído da favela e suas externalidades se transformaram ao longo do tempo a partir da fragmentação das cidades, o que ocasionou grandes modificações nos assentamentos informais e seu entorno, como, por exemplo, o surgimento de concentrações de atividades de serviços, lazer e comércio nos bairros contíguos a essas localidades. Assim, percebe-se uma modificação das funcionalidades e da hierarquia de usos do solo urbano, alterando as posições relativas dos bairros e dos assentamentos informais no mapa de

acessibilidade da cidade e também as preferências locacionais.

A preferência pelo mercado informal não se dá somente pelo alto preço da terra urbanizada no mercado formal ou pela localização dos assentamentos informais na cidade, já que o preço do metro quadrado de terrenos nessas áreas ocupadas irregularmente não é baixo. Com efeito, estimativas de diversas cidades em 10 países da América Latina<sup>4</sup> revelam que a média dos preços por metro quadrado gira em torno de US\$ 27 para lotes ilegais comercializados. Assim, os loteadores oferecem lotes com metragem menor do que a estabelecida pela normativa e, portanto irregulares, a um preço total inferior ao de um lote legal. No entanto, esse valor é ainda superior ao preço por metro quadrado do lote legal, que situa de US\$ 5 a 10 o m<sup>2</sup> da terra nua.

Ao longo dos últimos trinta anos, a evolução da oferta de infra-estrutura básica (água, saneamento e energia elétrica) apresentou uma significativa melhoria nas condições de vida da população moradora de assentamentos informais. Nessa perspectiva, fomentada ainda pela omissão do Poder Público, a dinâmica de preços nos mercados informais tem alcançado níveis muito elevados. Apesar do significativo incremento nos valores do mercado informal, observa-se que atualmente a principal forma de acesso a moradia para a população economicamente carente nas grandes cidades da América Latina é feita através do mercado informal.

<sup>3</sup> Para a experiência brasileira ver: ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da Favela. In: ABRAMO, Pedro (org.), *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras / FAPERJ, 2003. p. 189-223.

<sup>4</sup> Informações obtidas através de entrevistas a especialistas por SMOLKA, *op.cit.* p. 122

Quadro 4 - Números relativos e absolutos de população sem acesso a água potável e saneamento na América Latina

|                          | (%) População Urbana | (%) População moradora em favela / População Total | (%) População sem acesso a Água Potável | População sem acesso a Água Potável | (%) População sem acesso a Saneamento | População sem acesso a Saneamento |
|--------------------------|----------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| América Latina e Caribe* | 75,8                 | 31,9                                               | 7,2                                     | 2.875.572                           | 19,7                                  | 7.867.884                         |
| Mundo                    | 47,7                 | 31,6                                               | —                                       | —                                   | 21,2                                  | —                                 |

Fonte: UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). *Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium*. Nairobi, 2003.

Obs.: \* incluindo Bermuda

Segundo HABITAT<sup>5</sup>, em 2003, a incidência de favelas na Região é especialmente caracterizada pela heterogeneidade de condições das sub-regiões e dos países. A América Central – área menos urbanizada da Região, com um pouco mais do que a metade de sua população vivendo nas cidades (51,9%), mas com um crescimento urbano intensivo, registrado em aproximadamente 40% em 1999<sup>6</sup> – a incidência de favelas girava em torno de 42,2% em 2001. Nas sub-regiões do Caribe, favelas representam 21,4% do total da população urbana. Na América do Sul, onde a urbanização alcança 80% da população, a proporção de domicílios em favelas atingiu 35,5% em 2001.

A distribuição de renda na Região é a mais desigual do mundo. Na década de 1990, a mediana do coeficiente GINI<sup>7</sup> para toda a América Latina foi de 0,49. Existe evidência de que, desde 1980, a distribuição de renda foi pior nessa Região e foi mais desigual em grandes economias como: Argentina, Brasil e México<sup>8</sup>.

Sabe-se que a incidência de favelas é maior em países com alto grau de desigualdade, onde o coeficiente GINI se aproxima a 0,60 – como Bolívia, Guatemala e Peru, onde seis entre dez habitantes do meio urbano vivem em favelas. Entretanto, evidências empíricas demonstram que a conexão entre desigualdade e ocorrência de favelas não foi verificada em outros países. Argentina, por exemplo, possui baixo nível de desigualdade e alta concentração de favelas (33,1% da população urbana total), enquanto que no México e Chile a população favelada é relativamente baixa, respectivamente 19,6 e 8,6%, mas o nível de desigualdade é extremamente alto.

Em níveis nacionais, disparidades na incidência de favelas são notáveis. Costa Rica e Honduras na América Central possuem uma população favelada que não alcançava 20% da população urbana em 2001 (respectivamente 12,8 e 18,1%). Enquanto que em Belize e Guatemala a população moradora de barrios marginales representava mais

<sup>5</sup> UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). *Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium*. Nairobi, 2003. O conceito de moradores de favela utilizado para este relatório foi: grupo de pessoas vivendo sob o mesmo teto, com carência de uma ou mais condições descritas a seguir: acesso a água potável; acesso a saneamento; área propícia à habitação (não adensada); material de construção de qualidade; segurança da posse. Essa é uma definição operacional que reflete as condições que caracterizam as favelas no mundo. Entretanto, essa definição reduz o conceito de morador de favelas já que não leva em consideração algumas especificidades dessas áreas, tais como: condições socioeconômicas, padrões de vida entre diferentes grupos de assentamentos informais, aspectos culturais, emprego e renda e outras características individuais. A metodologia implementada foi uma estimativa baseada principalmente na análise dos dados de moradores e chefes de família colhidos através de censos e *surveys*. Essa metodologia estimou o nível de moradores de favelas nos países para o ano de 2001, e, mais especificamente, a proporção da população urbana vivendo em condições de favelados. O método procura classificar os moradores em categorias de favelas e não-favelas, a partir dos indicadores citados acima.

<sup>6</sup> WORLD BANK. *Urban Service Delivery and the Poor, the case of three Central American Cities*. Report, June 2002.

<sup>7</sup> Índice elaborado pelo demógrafo italiano Corrado Gini (1884-1965) para mensurar o processo de concentração de renda na economia e na sociedade. O grau de concentração varia entre 0 e 1, ou seja, quanto mais próximo a zero, maior a distribuição da renda.

<sup>8</sup> ECLAC. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*. Chile, 2002. *Apud* UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). *Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium*. Nairobi, 2003.

de 62% e na Nicarágua - o segundo país mais pobre do continente - 81%.

A América Latina pode ser caracterizada a partir das grandes diferenças existentes entre os países. Em mais de dez países praticamente não há ocorrência de favelas, segundo dados estatísticos locais. Na República Dominicana e na Jamaica, a proporção de assentamentos informais precários representa 35 a 40% do total da população urbana em 2001. No Haiti, o país mais pobre da América Latina, a incidência de favelas é muito alta - 85,7% do total da população urbana. Outros indicadores sociais também refletem a pobreza e exclusão social existentes nesse país. A expectativa de vida é de 57 anos, enquanto na América Latina é de 69; e menos da metade da população haitiana é alfabetizada, somente uma em cinco crianças com idade de freqüentar escola secundária realmente vão à escola.

Mais de um terço da população urbana da América do Sul vive em favelas. Profundas desigualdades persistem nas sub-regiões. Alguns dados estatísticos desses países refletem essa situação: em 2001 Bolívia e Peru possuíam uma população urbana favelada acima de 60% do total da população urbana; em outros três países (Argentina, Brasil e Venezuela) de 30 a 40% da população urbana já vivia em assentamentos informais nessa mesma data; Colômbia, Equador e Paraguai possuíam aproximadamente um quarto de sua população urbana vivendo em favelas; e em cinco outros países (Chile, Ilhas Falkland, Guiana, Suriname e Uruguai), os domicílios em favelas representam menos do que 10% do total de domicílios.

Essa situação descrita acima pode ser ainda mais grave, levando-se em consideração que a dimensão da segurança da posse não foi incluída nessas estimativas. Na verdade, em termos de posse da moradia e da terra, uma grande proporção dos pobres urbanos das cidades latino-americanas, especialmente na América Central, não possui título ou qualquer documentação de suas propriedades. Sendo assim, eles podem ser

considerados informais, no que se refere à questão fundiária. Cabe mencionar que, em termos absolutos, o número de pobres na América Latina cresceu três milhões de pessoas entre 1999 e 2000 e sete milhões em 2000-2001, dos quais cinco milhões são indigentes. Nesse sentido, acredita-se que a deterioração das condições de vida entre os grupos mais vulneráveis tenha contribuído para o incremento do número de população moradora em favelas<sup>9</sup>.

Apesar de suas implicações, os processos de desenvolvimento urbano informal têm sido cada vez mais tolerados pelo Poder Público. Tem havido uma aceitação crescente pelo Poder Público e pela opinião pública de que as áreas consolidadas devem ser urbanizadas (com serviços, equipamentos, infra-estrutura), mas há pouca informação sobre os altos custos das obras de urbanização. A mera promessa da urbanização tem elevado os preços no mercado informal. Há um processo generalizado de deterioração das áreas já urbanizadas, dada a combinação entre a precariedade dos materiais e técnicas utilizados nas obras com a maior pressão sobre a infra-estrutura decorrente do adensamento de tais áreas, com o que a infra-estrutura logo se torna obsoleta.

Diante do quadro de exclusão apresentado até então, o Poder Público em diversas localidades da América Latina está engajado na tentativa de regularizar as ocupações. Em geral, tenta-se evitar o remanejamento, o que traz muitos traumas para a população-alvo dessas ações. Nessa perspectiva, observa-se uma tendência do Poder Público em assumir uma posição mais equilibrada que resulta na desocupação das áreas de risco e de proteção ambiental e na urbanização das áreas que apresentam maior viabilidade técnica e fundiária de resolução em curto prazo. No entanto, o respeito aos direitos dos moradores é mantido, no caso de serem necessários remanejamentos das áreas ocupadas, seja através do pagamento de indenizações pelas benfeitorias realizadas e/ou oferta de alternativas habitacionais dentro do próprio assentamento ou no seu entorno.

<sup>9</sup> ECLAC. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*. Chile, 2002. Apud UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). *Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium*. Nairobi, 2003.

---

À urbanização propriamente dita, entendida como execução de obras e serviços de infra-estrutura e habitação, foram sendo adicionados outros componentes, na forma de ações de cunho social e ambiental, dando lugar aos programas multissetoriais integrados. Entretanto a conjugação de ações curativas (urbanização de assentamentos informais) e preventivas (maior controle urbano e oferta de alternativas habitacionais) se apresenta como indispensável para solucionar o problema da informalidade do acesso ao solo urbano.

### 1.2.2 O caso do Brasil

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2001 havia 1.722.016 domicílios em aglomerados subnormais<sup>10</sup> no Brasil, o que representa aproximadamente 3,92% do total de domicílios existentes no Brasil. No entanto, cabe mencionar que essa pesquisa subestima o número de habitações informais no Brasil, já que não contabiliza os aglomerados com menos de 50 unidades habitacionais.

Entretanto, dados obtidos no estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)<sup>11</sup>, tomando como amostra nove Municípios brasileiros de diferentes dimensões e regiões, revelam que a proporção da informalidade no Brasil se situa dentro do intervalo de 14,5% a aproximadamente 55%<sup>12</sup>.

Uma série de fatores contribui para o crescimento das ocupações informais no Brasil, dentre os quais ressaltam-se: a especulação imobiliária, os critérios rígidos de parcelamento do solo adotados nas legislações municipais e a insuficiência de programas habitacionais de interesse social de promoção pública ou privada.

A partir do final da década de 1970, observou-se uma reversão de tendências no enfrentamento por parte do Poder Público dos problemas urbanos e sociais gerados pela expansão e crescimento das favelas em todo o território nacional. As expulsões violentas e remoções forçadas foram sendo gradualmente substituídas pela relativa tolerância dessas formas de ocupações ilegais, culminando com o reconhecimento oficial de algumas áreas de favelas e dos direitos das comunidades que nelas vivem, passando-se a privilegiar a urbanização das áreas cuja ocupação já estava consolidada.

Diante dessa situação, preocupados com as graves implicações sociais, econômicas, ambientais e políticas desse processo de ilegalidade urbana ao longo das últimas duas décadas, os planejadores urbanos e administradores municipais de diversas cidades têm se preocupado em formular programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais. No Brasil, esses programas têm sido implementados em diversos Municípios desde meados da década de 1980 e, sobretudo a partir do começo da década de 1990.

Cabe lembrar que na década de 1980 os primeiros programas de regularização de favelas foram formulados em Belo Horizonte e Recife. Essas experiências pioneiras tiveram como principal base jurídica os preceitos da Lei 6.766<sup>13</sup>, de 19 de dezembro de 1979, que regula o parcelamento do solo em todo o país. Essa importante Lei criou o conceito de “urbanização específica”, admitindo a possibilidade de tratamento parcial de algumas situações especiais de parcelamento do solo com critérios diferenciados dos gerais.

De modo geral, o quadro jurídico em vigor naquele período era adverso e não dava suporte pleno aos programas de regularização de favelas. De fato, a

---

<sup>10</sup> Conjunto constituído por mais de 50 unidades habitacionais localizadas em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa sendo, em sua maioria, carente de serviços públicos essenciais.

<sup>11</sup> LARANGEIRA, Adriana (coord.). *Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial. 2002. 3 v.

<sup>12</sup> Para essa amostra foram considerados somente os moradores de favelas. A inclusão de outras formas de ocupação informal do solo urbano agravaria estas proporções.

<sup>13</sup> Atualizada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

---

defesa dos direitos dos proprietários de terras era praticamente incondicional, já que tanto o Código Civil de 1916 quanto o Código de Processo Civil garantiam diversos instrumentos jurídicos para que os proprietários, sejam privados ou públicos, procedessem à expulsão dos ocupantes.

O fato é que, antes da promulgação da Constituição de 1988, o Poder Público tinha poucas condições legais de controlar os processos gerais de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, fosse no sentido de impor restrições aos direitos de propriedade ou no sentido de materializar a noção da função social introduzida pela Constituição Federal de 1934.

Não obstante, foi somente por meio da Constituição Federal de 1988 que os preceitos jurídicos gerais sobre política urbana e direitos de propriedade foram alterados e consideravelmente aprimorados. As políticas públicas de regularização das favelas após a promulgação da Constituição de 1988 foram baseadas no argumento de que, embora não houvesse no texto original da Constituição Federal de 1988 nenhuma menção específica sobre as favelas, a construção de moradias passa a ser considerada uma matéria de competência da União, dos Estados e dos Municípios.

Ao longo de década de 1990, por força do novo quadro jurídico e institucional que passa a reger as políticas e ações de proteção ambiental, a questão das favelas ganha outros contornos, pois, via de regra, ocupam áreas de risco ambiental ou protegidas pela legislação ambiental federal e estadual. Neste período têm início os programas de despoluição de bacias hidrográficas, intervenções de grande porte, contando com recursos nacionais de contrapartida e empréstimos externos, os quais exigem o remanejamento e, quando for o caso, a urbanização das ocupações e o reassentamento das famílias que contribuem, entre outras fontes, para os altos índices de poluição hídrica.

A ocorrência periódica de desastres ambientais e situações de emergência decorrentes da ocupação predatória de áreas inadequadas à moradia, afetando a saúde e a segurança das comunidades e causando perdas substantivas do patrimônio público e privado e de vidas humanas, também tem sido um fator de preocupação dos administradores públicos que buscam soluções para reduzir ou, pelo menos, minimizar a vulnerabilidade urbana e ambiental das cidades.

O momento é oportuno para que se empreenda um esforço concentrado entre todos os atores sociais e políticos relevantes para aperfeiçoar e expandir as iniciativas locais de urbanização e regularização das favelas. O direito à moradia é finalmente reconhecido como um dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000; o Estatuto da Cidade<sup>14</sup> cria e regulamenta novos instrumentos que visam assegurar a função social da propriedade e da cidade; o Ministério Público reforça a fiscalização quanto ao cumprimento da legislação ambiental e os Governos locais, sob pressão das organizações comunitárias e não governamentais, estão mobilizados para cumprir o seu papel de regulação e controle do uso e ocupação do solo urbano. Por último, a questão da habitação de interesse social é objeto de várias propostas de política habitacional sendo discutidas no Congresso Nacional, na Caixa Econômica Federal e no Ministério das Cidades. Esse Ministério foi criado em 2003 com a missão de estimular, articular e apoiar uma rede de parceiros, por meio de processos participativos e democráticos, contribuindo para a organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e transformando a cultura de exclusão territorial das cidades brasileiras. As atividades desenvolvidas pelo Ministério das Cidades serão apresentadas no item 1.4.2 deste documento, na descrição das atividades recentes no Brasil sobre o tema regularização fundiária e urbanização de favelas.

---

<sup>14</sup> Lei Federal nº 10.257, de 10.07.2001.

---

A necessidade de enfrentamento da ilegalidade urbana, de modo a promover a integração social e espacial dos grupos que vivem em assentamentos informais, é o tema principal da Campanha Global pela Segurança da Posse, que vem sendo promovida desde 1999 pelo Programa das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, UN-HABITAT.

### **1.3 DESAFIOS FREQUENTES APRESENTADOS PELO TEMA**

Embora os Municípios possam dispor de um arcabouço normativo urbano consistente (planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, leis de parcelamento do solo urbano, leis de delimitação de áreas de especial interesse social etc.), essa diversidade de instrumentos não foi capaz de garantir o crescimento ordenado das cidades, de forma sustentável e socialmente equilibrado. A escolha dos instrumentos jurídicos de legalização deve ser mais explorada e atualizada, em busca de uma compatibilização entre a realidade e a ordem urbanística.

A reprodução de assentamentos irregulares em outras áreas da cidade pelo deslocamento de famílias previamente atendidas por programas de urbanização é um fator recorrente na experiência brasileira. Nesse contexto, a aplicação concomitante de ações curativas e preventivas se apresenta como indispensável para garantir a sustentabilidade dos programas em médio e longo prazos.

Devido aos problemas com a legalização, poucos programas chegaram à titulação e registro dos lotes. Segundo Lorangeira<sup>15</sup>, foram observados resultados inexpressivos das ações de regularização fundiária frente aos objetivos e metas dos programas analisados, face às dificuldades e obstáculos encontrados.

Segundo Edésio Fernandes<sup>16</sup>, não só no Brasil mas no mundo, as experiências baseadas na

transferência de títulos plenos de propriedade individual não têm sido bem-sucedidas, dados os muitos obstáculos financeiros, técnicos e legais existentes. Tal fracasso das políticas de legalização pode ser explicado em parte pelas dificuldades decorrentes da necessidade de, em função da maneira como os programas são formulados, legalizar as áreas totais das favelas, antes de proceder à legalização dos lotes individuais.

Outras dificuldades resultam dos problemas de identificação dos proprietários e moradores, dos custos de demarcação das áreas e dos procedimentos cartorários, dos problemas com as transferências dos ocupantes de áreas de risco etc. Os altos custos envolvidos na desapropriação das áreas de propriedade privada para posterior transferência aos ocupantes também constituem obstáculos para a titulação dos lotes individuais.

Os programas de regularização cobrem um percentual muito baixo das situações existentes, ou seja, boa parte da população que vive informalmente não é atendida por qualquer forma de intervenção pública. Além disso, os programas e ações efetivamente empreendidos têm se dado de maneira isolada, setorial, sem que haja a devida integração entre tais programas e políticas urbanas de planejamento e gestão territorial, produção habitacional para baixa renda, reabilitação de centros urbanos, ocupação de vazios urbanos etc. Chama-se atenção, igualmente, para o fato de os programas de regularização se limitarem à regularização das áreas e dos lotes, raramente se estendendo também para propor a regularização de construções, negócios informais, bem como de ocupações para fins urbanos em áreas rurais.

Talvez o maior problema dos programas de regularização seja a dificuldade de conciliar a escala das intervenções com os padrões técnicos (urbanísticos e ambientais) dos assentamentos. Esses fatores devem ser pensados concomitantemente, levando-se ainda em consideração os direitos a serem reconhecidos,

---

<sup>15</sup> LARANGEIRA. *op. cit.* vol. 2.1. p.53.

<sup>16</sup> FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003. p. 139-172.

---

para garantir a sustentabilidade dos programas e para que os mesmos produzam um impacto significativo na cidade.

Sobre a integração e articulação dos diversos organismos setoriais envolvidos nas ações propostas pelos Programas para o trabalho em conjunto, em geral esse é um grande desafio para os programas de regularização, pois, através da tradição burocrática da máquina administrativa, os objetivos dos diversos órgãos muitas vezes não são compatíveis. Sendo assim, os programas têm sofrido com a falta de continuidade, devido sobretudo a mudanças das conjunturas políticas locais.

Outro grande obstáculo enfrentado pelos programas são as escassas e inadequadas fontes de recursos financeiros, já que geralmente as previsões orçamentárias são incompatíveis com os objetivos propostos e não há fundos específicos para os programas. Segundo Larangeira<sup>17</sup>, há uma surpreendente desinformação por parte das Administrações locais sobre as fontes de recursos nacionais e internacionais que poderiam ser acionadas.

Um fator fundamental para que os programas de regularização de favelas sejam realmente inseridos em contexto mais amplo da agenda de políticas sociais da cidade é a participação popular. O debate sobre a participação popular tem sido muito intenso na última década. Entretanto, de modo geral, os processos participativos na formulação e implementação dos programas têm sido pouco efetivos, salvo raras exceções.

A experiência latino-americana vem revelando a pertinência e a necessidade da introdução de componentes sociais à fórmula tradicional dos projetos de urbanização, onde o saneamento básico e a pavimentação constituíam a prioridade das ações desenvolvidas. Esta inserção se faz não só pela articulação de projetos nas áreas da saúde, educação e geração de trabalho e renda, mas, principalmente, pela inclusão de mecanismos de participação da população beneficiária na

formulação e implantação dos projetos e programas e em todo o processo de tomada de decisões, o que confere um caráter diferenciado às intervenções.

## **1.4 ATIVIDADES RECENTES NA REGIÃO SOBRE O TEMA**

### **1.4.1 Na América Latina**

Em várias cidades latino-americanas, dada a crescente mobilização dos moradores de favelas que reivindicam o reconhecimento de seus direitos e a moradia adequada, as políticas públicas municipais evoluíram ao longo de várias décadas no sentido de reconhecer o direito dessa população de ter um lugar mais adequado no espaço da cidade. Alguns mecanismos e soluções para os problemas habitacionais foram acenados desde então como: a melhoria habitacional, a construção de novas unidades habitacionais, créditos para construção ou para melhoria das habitações, provisão de infra-estrutura, particularmente saneamento básico, e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda.

Dessa forma, algumas iniciativas que buscam prover habitação de qualidade para a população carente de forma integrada estão sendo desenvolvidas. Cabe destacar as experiências brasileiras "Projeto Terra" de Vitória/Espírito Santo, "Programa de Inclusão Social" de Santo André/São Paulo e "Urbanização do Igarapé do Tucunduba" de Belém. Outras experiências latino-americanas também merecem destaque como, por exemplo, "Apoio à Melhoria da Qualidade de Vida dos Assentamentos Irregulares" do Chile, "Lotes Urbanizados para População de Baixa Renda da Zona Norte" da Argentina, "Programa de Habitação UCISV-VER para as Áreas Periféricas da Xalapa" no México.

Apesar dos esforços empreendidos, a persistência dos problemas socioeconômicos e urbanos continua a manter os altos déficits habitacionais e de serviços urbanos nas cidades da América

---

<sup>17</sup> LARANGEIRA. *op. cit.* vol. 2.1. p.53.



---

Latina, agravando a situação de crescente informalidade. A experiência latino-americana demonstrou a necessidade de facilitar o processo de regularização urbanística e fundiária das áreas informais, por meio da definição de parâmetros mais flexíveis de parcelamento, uso e ocupação do solo que fossem mais compatíveis com as especificidades das áreas em questão, visando assegurar a elevação dos padrões de habitabilidade das comunidades residentes. Esse processo implica na formulação e adoção de uma legislação mais flexível e permissiva que possibilite a regularização fundiária de favelas.

À necessidade de se intensificar as iniciativas de urbanização de favelas e regularização fundiária, veio somar-se a necessidade de se adotar programas de produção de novas moradias ou, de forma mais genérica, de ampliação do acesso à terra e à moradia, funcionando simultaneamente aos programas de up-grading. Esta combinação de ações curativas e preventivas é uma resposta às demandas acumuladas e crescentes por habitação.

Frente a constatação de que o número de famílias vivendo à margem da legalidade está em crescimento, aparece um primeiro obstáculo, representado pela escassez de recursos. Como solução, além de empréstimos e financiamentos, outra alternativa de superação das limitações orçamentárias tem sido o estabelecimento de parcerias, tanto entre os setores público e privado, como entre distintos âmbitos do Poder Público.

Uma variedade de associações e organismos internacionais está envolvida em programas de cooperação no setor urbano. Algumas dessas instituições estão diretamente envolvidas com habitação e urbanização de favelas através de intervenções em níveis globais, nacionais e locais em diversos setores como: desenvolvimento urbano sustentável, descentralização, governança urbana, capacitação, erradicação da pobreza e suporte de novas parcerias. A preocupação das

agências multilaterais com os processos sociais e ambientais nas favelas é produto de uma grande transformação política desses organismos nos últimos anos, em contrapartida à antiga predominância do foco de suas ações no mercado de terras como solução dos problemas da favela.

Cabe mencionar um importante e relevante documento internacional sobre o direito à moradia, a Agenda Habitat. Adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II realizada em Istambul em junho de 1996, a Agenda Habitat estabelece um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação visando orientar, nas duas primeiras décadas do século atual, os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos e criar condições necessárias para a obtenção de melhorias no ambiente de vida em bases sustentáveis. No que se refere à moradia adequada, a Agenda Habitat afirma que “dentro do contexto geral de uma abordagem facilitadora, Governos devem empreender as ações apropriadas de forma a promover, proteger e garantir a realização progressiva e total do direito à moradia adequada”.

A documentação de boas e melhores práticas foi identificada como uma ferramenta para monitorar a implementação da Agenda. Assim, em 1996 o HABITAT<sup>18</sup> estabeleceu o Programa Best Practices and Local Leadership (BLP), que abrange uma rede global de parceiros e que já documentou mais de 1150 boas e melhores práticas de 125 países. Essas práticas estão relacionadas no Banco de Dados do Best Practices, que está disponibilizado na Internet, e todas concorreram ao Prêmio Internacional de Dubai.

A atuação das Nações Unidas em favelas pode ser bem representada a partir de duas estratégias que foram iniciadas em 1999 com o intuito de garantir os direitos das pessoas que vivem em situação de pobreza: A Campanha Global pela Segurança da Posse e a Campanha Global pela

---

<sup>18</sup> O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos se estabelece em outubro de 1978 em prosseguimento aos Acordos da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Vancouver, 1976), como uma agência do sistema da ONU encarregada de desenvolver atividades na área dos assentamentos humanos. A sede do Escritório Regional para América Latina e Caribe (ROLAC) foi transferida da Central em Nairobi, Kenia, para o Rio de Janeiro em outubro de 1996.

---

Governança Urbana. As duas campanhas objetivam trabalhar com todos os níveis de governos e representantes da sociedade civil, especialmente aqueles representantes da pobreza urbana, no intuito de melhorar as políticas nacionais e as estratégias locais de redução da pobreza, assim como para promover a inclusão social, a justiça e a igualdade entre homens e mulheres.

As estratégias de implementação de ambas campanhas são convergentes para assegurar o cumprimento dos objetivos básicos do Programa HABITAT, são eles:

- a) Redução da pobreza urbana e do número de famílias vivendo em assentamentos irregulares, focando as capacidades das comunidades e a associação de todos os atores públicos e privados.
- b) Melhorar a qualidade de vida em áreas urbanas promovendo processos de inclusão de todos os cidadãos através do fomento do debate normativo, fortalecimento de capacidades de gestão, assim como a difusão do conhecimento e experiências

O direito à habitação e à cidade é o princípio que guia a implementação das atividades e programas do UN-HABITAT. O Escritório Regional para América Latina e Caribe (ROLAC) levou em consideração esses elementos na definição de suas áreas programáticas, as quais pretendem servir e fortalecer a colaboração com diversos atores da Região para alcançar os objetivos do Programa HABITAT.

ROLAC embarcou em um ativo programa de aproximação às redes de atores na área dos assentamentos humanos na Região: as instituições dos governos centrais, as autoridades locais, as organizações da comunidade, os organismos não governamentais de ação e investigação, e outros. Acredita-se que esta estratégia contribua para maximizar o intercâmbio e a cooperação, fazendo uso efetivo da rica experiência regional, assim como promover inovações e melhores práticas

Em 2002 foi desenvolvido pelas Nações Unidas o Programa de Direitos Habitacionais (UNHRP), uma iniciativa conjunta do UN-HABITAT e do

Escritório das Nações Unidas de Altos Comissários para Direitos Humanos (OHCHR). O principal objetivo deste programa é assistir Estados e outros parceiros na implementação dos compromissos da Agenda Habitat para garantir a realização progressiva e completa do direito à habitação adequada.

Diante da necessidade de divulgar o compromisso firmado por Chefes de Estado e de Governo e delegações oficiais dos países reunidos na Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II) em Istambul, Turquia, em 1996, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, contando com o apoio financeiro da CAIXA, desenvolveu uma publicação da Agenda Habitat para Municípios em 2003. A iniciativa do IBAM tem como finalidade facilitar a leitura da Agenda Habitat aos dirigentes e técnicos municipais e mostrar-lhes como podem compartilhar, com os demais entes da Federação e com a sociedade, os compromissos internacionais assumidos pelo Governo Brasileiro na Conferência Habitat II.

Outra ação que merece crédito é a iniciativa da Comissão de Assentamentos Humanos das Nações Unidas que determinou ao Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), face ao êxito do Programa Best Practices and Local Leadership, que procedesse à documentação e disseminação de bons exemplos de políticas e legislação urbana.

Nesse sentido, foram definidas as diretrizes para inscrição de boas políticas e legislação urbana e o modelo de formulário a ser adotado. O HABITAT decidiu então testar a aplicação do formulário em pelo menos cinco países das diferentes regiões do mundo. Os resultados dos testes aplicados serão cotejados em reunião internacional a ser promovida pelo HABITAT em 2004 com o propósito de aperfeiçoamento do formulário, antes de sua adoção definitiva.

No Brasil, o teste foi desenvolvido pelo IBAM em parceria com a CAIXA. Para a aplicação do formulário, foi selecionada a Lei Municipal nº

8.137, de 21 de dezembro de 2000, de Belo Horizonte, que dispõe sobre a urbanização e regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) do Município, a qual se enquadra nos critérios estabelecidos pelo HABITAT para identificação de bons exemplos de legislação urbana.

Muitos programas e iniciativas inter-institucionais tiveram papéis relevantes para o desenvolvimento urbano. No entanto, as estratégias e políticas adotadas pelo Cities Alliance merecem atenção especial. O Cities Alliance é uma aliança global de cidades e seus parceiros que estejam comprometidos com a melhoria das condições de vida de seus habitantes. Criada em 1999, com o suporte inicial de Banco Mundial e do Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN-HABITAT), atualmente essa Aliança conta com a participação de 18 membros, incluindo as principais associações globais de autoridades locais, dez agências bilaterais e quatro agências multilaterais.

O Cities Alliance tem como principal estratégia reunir forças, experiência e conhecimento para expandir o nível de recursos com o intuito de reduzir a pobreza urbana, de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos informais e de promover o desenvolvimento econômico local, através da atuação em duas áreas:

- “City Development Strategies” (CDS) – prioriza investimentos e desenvolvimento de ações para a redução da pobreza, buscando a participação de diversos atores sociais na formulação e implementação dessa estratégia.
- “Cities Without Slums” – ações de urbanização de assentamentos de baixa renda para melhorar as condições de vida da população pobre urbana.

O Plano de Ação para urbanização de favelas do “Cities Without Slums”, desenvolvido em julho de 1999, foi lançado no Encontro Inaugural do Cities Alliance em Berlim em dezembro de 1999.

Esse programa foi endossado por 150 chefes de Estado e Governo e incorporado na Declaração do Milênio das Nações Unidas em setembro de 2000<sup>19</sup>, estabelecendo uma agenda de urbanização de favelas e uma meta global. Adotada como Meta 11 da Declaração do Milênio, reitera o propósito das iniciativas do programa “Cities Without Slums” destinadas a melhorar, significativamente, a vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas até 2020.

Nesse contexto da atuação de agências multilaterais sobre o tema em questão, é importante mencionar as atividades desenvolvidas pelo Banco Mundial, que vem atuando em operações de desenvolvimento urbano desde a década de 1970. Atualmente a estratégia do Banco Mundial está direcionada para a sustentabilidade econômica, ambiental e social das cidades, com atenção especial para pobreza e desigualdade. Essa abordagem sugere que cidades devem ser sustentáveis e funcionais em quatro aspectos: habitabilidade (no sentido de assegurar qualidade de vida para todos os habitantes, incluindo os mais pobres); competitividade; boa governança e sustentabilidade financeira. O programa do Banco Mundial para sustentabilidade urbana propõe quatro atividades principais:

- Formulação de estratégias urbanas nacionais
- Apoio a estratégias de desenvolvimento local
- Expansão de assistência para capacitação
- Ampliação da escala de iniciativas bem-sucedidas de melhoria e oferta dos serviços urbanos para a população desfavorecida, incluindo a urbanização de áreas de baixa renda.

Não se pode deixar de citar os estudos e avaliações desenvolvidos sobre a experiência latino-americana no que se refere ao tema. Na perspectiva de desenvolver uma avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal desenvolveu durante o ano de 2002 um estudo de avaliação, o qual já foi citado neste documento. Esse trabalho está

<sup>19</sup> Declaração do Milênio das Nações Unidas, Resolução da Assembleia Geral A/RES/55/2, 18/09/2000.

---

inserido no plano de ação do Cities Alliance e se constitui uma iniciativa do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) em parceria com o Banco Mundial.

O propósito do Cities Alliance ao contratar a realização desse Estudo foi o de identificar as lições que se podem extrair da prática de urbanização e regularização de favelas, com vistas a colher subsídios para o projeto “Building an Enabling Strategy for Moving to Scale in Brazil”, que está sendo conduzido pelo Banco Mundial com a cooperação do Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério de Planejamento e Gestão do Governo brasileiro.

#### **1.4.2 Brasil: a atuação do Ministério das Cidades**

A criação do Ministério das Cidades se constitui um fator inovador, um novo paradigma no desenho das políticas públicas brasileiras. Essa estratégia consolida um modelo de gestão pública fundado na superação do recorte setorial da habitação, do saneamento e do transporte para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo.

Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano fundamentada na integração e articulação das demais instâncias políticas e administrativas do Poder Público (municipal e estadual), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário), além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades brasileiras.

Está previsto também pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, a integração interministerial para facilitar a regularização urbanística, jurídica e social em terras da União, com base na Medida Provisória 2.220, de 2001, para o que será necessário realizar o cadastramento do patrimônio da União.

O Ministério das Cidades tem como um dos seus objetivos reduzir o déficit habitacional qualitativo

e quantitativo em áreas urbanas e rurais, através da implementação de políticas que atendam às necessidades da população - com particular atenção para as camadas de baixa renda - e de ações que promovam o acesso a terra urbanizada e à regularização fundiária e aos serviços de saneamento ambiental.

Dentre as ações previstas pelo Ministério, foram realizadas no último ano as seguintes:

- Formulação de Políticas Nacionais (de Desenvolvimento Urbano, Fundiária, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana) de forma integrada.
- Implementação de uma estrutura institucional pública necessária para a implementação da política urbana, promovendo a participação e a descentralização das decisões.
- Implementação de Mecanismos de Participação Social, através da organização de um sistema de seminários, conferências, conselhos e parcerias com usuários, setor produtivo, organizações sociais e órgãos governamentais para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana.
- Apoio a programas e ações de aperfeiçoamento tecnológico, capacitação profissional, adequação e modernização do aparato institucional e normativo.
- Apoio à estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento social e da redução das desigualdades regionais, articulando a política urbana e social.

O Ministério das Cidades deu andamento às ações da antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ampliando os recursos do orçamento da União para a Urbanização de Favelas através do Programa Habitar Brasil-BID e aumentando os investimentos para o Programa de Subsídio Habitacional (PSH).

Como gestor dos recursos destinados à habitação saneamento e transporte, esse Ministério

---

reorientou os recursos dos programas em andamento e redefiniu a distribuição dos recursos do FGTS, juntamente com a Caixa Econômica Federal (operador dos recursos), com a finalidade de priorizar a população de renda entre 0 e 5 salários mínimos, onde se concentra 90% do déficit habitacional.

Segundo relatório do Ministério das Cidades<sup>20</sup> do exercício de 2003, a revisão realizada no Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) – permitiu o ingresso de novos agentes financeiros, a distribuição espacial de recursos entre unidades da federação, o foco nas famílias de mais baixa renda, a ampliação da participação do Poder Público Local e a possibilidade de atuação nas áreas rurais e metropolitanas. Sobre o Programa Habitar-Brasil/BID (HBB), o relatório do Ministério das Cidades relatou que a partir desse exercício foi conferida prioridade na execução desse programa com a previsão de alocar mais recursos financeiros nesse ano de 2004.

Em dezembro de 2003 foi concluída uma proposta de Política Nacional para o Saneamento Básico, que sugere um novo marco regulatório para o setor. Definiu-se também o Termo de Referência para a elaboração de Planos Diretores e foi lançado o Programa "Papel Passado" de regularização fundiária de áreas precárias, com resultados ainda muito preliminares. Está sendo elaborado também um novo Sistema Nacional de Habitação que abrangerá a revisão dos programas financiados pelo FGTS e a regulação do financiamento imobiliário.

O Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), uma inovação instituída pela Medida Provisória nº 133, foi criado no sentido de otimizar e reunir fontes de recursos. A implementação do PEHP será o ponto de partida para o Plano de Ação voltado a apoiar Estados e Municípios na redução dos problemas habitacionais das Regiões Metropolitanas no ano de 2004. Foram escolhidas 11 Regiões Metropolitanas para aplicar os investimentos do

Orçamento da União de 2004, nas quais serão feitas obras de saneamento básico e construídas habitações populares. São elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belém, Manaus, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Fortaleza e o entorno do Distrito Federal, que compreende Municípios de Goiás e Minas Gerais. Segundo a Secretária-Executiva do Ministério das Cidades Ermínia Maricato<sup>21</sup>, "essas cidades foram escolhidas porque concentram 90% das favelas do Brasil. Além disso, nelas estão cerca de 40% da população do país".

## **2. APRENDENDO COM O BEST PRACTICES**

### **2.1 DESCRIÇÃO DAS PRÁTICAS RELEVANTES DO BANCO DE DADOS DO BEST PRACTICES SOBRE O TEMA**

Foram selecionadas para este trabalho 20 boas e melhores práticas de origem latino-americana do Banco de Dados do Best Practices, inscritas entre 1996 e 2000, e consideradas relevantes sobre o tema urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária. Do total, sete práticas foram implementadas no Brasil e 13 em outros países da América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, México, Paraguai e Venezuela).

Independente dos diferentes contextos locais, escalas de atuação e circunstâncias políticas prevaletentes em cada país, essas práticas apresentam, em grande parte, contextos socioeconômicos e características bastante semelhantes entre si. As principais características comuns das práticas são:

- a) Objetivam atingir progressivamente uma escala capaz de causar impacto na cidade mediante redução da informalidade urbana;
- b) Integração de políticas governamentais através da reformulação da atuação pública na direção de uma abordagem integrada das ações

---

<sup>20</sup> Veiculado na Internet durante o mês de janeiro de 2004.

<sup>21</sup> Matéria publicada em 14/01/2004 na Folha Online. "Ministério das Cidades elege 11 capitais para investir R\$ 12 bilhões". Por Ricardo Mignone.

- setoriais relacionadas a diminuição da pobreza;
- c) Mobilização da participação popular como elemento de suporte à ação dos Programas;

Todas as práticas selecionadas para o desenvolvimento deste trabalho estão relacionadas no Quadro 5 e foram descritas, de forma resumida, a seguir.

Quadro 5 - Práticas selecionadas

| Prática                                                                   | Local                                     | Classificação  | Ano inscrição para o Prêmio |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------|-----------------------------|
| 1000 Habitações em Gauleguaychu                                           | Argentina                                 | Boa prática    | 2000                        |
| Lotes Urbanizados para população de baixa renda da zona norte             | Buenos Aires-Argentina                    | Premiada       | 1996                        |
| Melhoria integral dos bairros de San Jorge e Jorge Hardoy, San Fernando   | Argentina                                 | Boa prática    | 2000                        |
| Programa Interinstitucional de lotes urbanizados na Grande Buenos Aires   | Buenos Aires-Argentina                    | Boa prática    | 2000                        |
| Programa de Reconstrução Habitacional                                     | Argentina                                 | Boa prática    | 2000                        |
| Cabo Frio - Moradias Diversificadas                                       | Londrina/Paraná-Brasil                    | Boa prática    | 2002                        |
| Habitação popular e Urbanização do Distrito Residencial Padre Palhano     | Sobral/Ceará-Brasil                       | Boa Prática    | 2002                        |
| Programa de Assentamento de População de Baixa Renda em Lotes Urbanizados | Brasília/Distrito Federal-Brasil          | Melhor prática | 2002                        |
| Programa de Inclusão Social de Santo André                                | Santo André/São Paulo- Brasil             | Premiada       | 2002                        |
| Projeto Terra                                                             | Vitória/Espírito Santo - Brasil           | Melhor prática | 2002                        |
| Recuperação Urbana e Ambiental em Áreas de Proteção de Mananciais         | São Bernardo do Campo/ São Paulo - Brasil | Melhor prática | 2002                        |
| Urbanização do Igarapé do Tucunduba                                       | Belém/Pará - Brasil                       | Melhor prática | 2002                        |
| Apoio à melhoria da qualidade de vida dos assentamentos irregulares       | Chile                                     | Melhor prática | 2000                        |
| Reconstrução de Montenegro: um assunto público gerido por uma ONG         | Colômbia                                  | Boa prática    | 2000                        |
| CHF/Programa de Empréstimos para Melhoria Habitacional                    | Cidade de Juárez-México                   | Melhor prática | 2002                        |
| Programa de Habitação Sustentável e Desenvolvimento Comunitário           | México                                    | Boa prática    | 2002                        |
| Programa de Habitação UCISV-VER para as áreas periféricas da Xalapa       | Veracruz-México                           | Premiada       | 1998                        |
| Gestão comunitária para a revitalização de um bairro informal             | Paraguai                                  | Boa prática    | 2000                        |
| Programa de Autogestão em Habitação Popular                               | Caracas-Venezuela                         | Boa prática    | 1996                        |
| Promovendo a cidadania plena para erradicar a pobreza                     | Venezuela                                 | Boa prática    | 2000                        |

### 1000 Habitações em Gauleguaychu – Argentina

A necessidade de encontrar uma solução rápida para a demanda habitacional de um importante setor desfavorecido da sociedade levou a Junta de Gauleguaychu a buscar a colaboração do Programa Habitacional e do Sistema de Autoconstrução por Ajuda Mútua. Essa

organização soma seu trabalho aos esforços municipais no que se refere à habitação, apoiando as comunidades na autoconstrução de suas moradias. Esse processo cria laços de solidariedade, melhora a formação dos participantes e pretende estabelecer uma organização sólida que permaneça após a finalização do projeto, de tal forma que, através da colaboração mútua podem produzir novos

---

crescimentos no futuro. Para executar o projeto, logrou-se um acordo com o Instituto Autárquico Provincial da Habitação (IAPV), obtendo um crédito de três milhões de dólares destinados a compra de materiais de construção necessários para a construção das mil habitações e para pagar os salários dos coordenadores sociais, os técnicos e a equipe docente.

Os resultados alcançados pelo Projeto "1.000 Habitações" foram: a provisão de habitação a aproximadamente 120 famílias e a geração de trabalho em diversas áreas da construção civil para mais de 700 famílias.

### **Lotes Urbanizados para população de baixa renda da zona norte, Buenos Aires – Argentina**

Esse projeto foi concebido e executado pela Associação para Apoio às Comunidades (APAC), uma associação civil sem fins lucrativos, que trabalha com o tema alojamento da população marginalizada, no que se refere à habitação e uso do solo. O projeto (chamado Plano URBE - Bairro Don Bosco) consiste em prover 173 lotes de infraestrutura básica, como:

- sistema de abastecimento de água;
- sistema de abastecimento de eletricidade;
- construção de sistema viário;
- sistema de drenagem de água pluvial;
- instalações elétricas nas moradias;
- iluminação pública.

### **Melhoria integral dos bairros de San Jorge e Jorge Hardoy, San Fernando – Argentina**

O objetivo fundamental do Programa de Melhoria Integral do Bairro de San Jorge, iniciado em 1990, foi enfrentar os problemas que normalmente se manifestam em um assentamento precário relacionados com a pobreza, HABITAT, saúde, trabalho, educação etc., mediante a incorporação e participação ativa de todos os atores envolvidos: população residente, diferentes administrações (local, provincial e nacional), ONGs<sup>22</sup>, companhias de serviços, empresas privadas e

membros da sociedade civil que, de alguma maneira, tiveram seus interesses afetados pela implementação desse programa.

A experiência estabeleceu uma aliança entre todos os atores sociais envolvidos, materializada em uma "mesa de trabalho", da qual participam permanentemente um representante do governo local, membros da Cooperativa Nuestra Tierra (OCB) e do Instituto Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento - América Latina (IIED-AL). O trabalho articulado permitiu o reassentamento de 250 famílias do Bairro de San Jorge em um novo núcleo denominado Bairro de Jorge Hardoy abastecido de redes de saneamento e água; possibilitou a melhoria das condições de vida de 400 famílias que permaneceram em seu local original graças à instalação de serviços básicos de abastecimento de água e saneamento; abertura de novas ruas e praças; construção de um Centro de Cuidados Infantis; criação de um Banco de materiais de construção e um programa de crédito para a construção de novas habitações e melhoria das já existentes e a criação de uma micro-empresa dedicada à fabricação de janelas, com a colaboração de um grupo de mulheres.

### **Programa Interinstitucional de lotes urbanizados na Grande Buenos Aires – Argentina**

O Projeto consistia, inicialmente, em produzir 4.000 lotes urbanizados para populações de baixa renda, alojadas em áreas deterioradas da Grande Buenos Aires. Durante a ditadura, às populações pobres que já viviam na áreas periféricas de Buenos Aires se somaram aproximadamente 300.000 pessoas que foram desalojadas pelos militares. Também houve a adesão de muitas famílias que perderam suas casas em inundações nos anos de 1985 e 1986.

Quatro ONGs ligadas ao tema habitação se uniram em 1988 e conceberam um Programa de Lotes Urbanizados, ao qual tiveram acesso as populações desabrigadas. Devido à situação econômica dos anos de 1989-1990, que fez cair o

---

<sup>22</sup> Organização Não-Governamental.

---

governo do Presidente Alfonsín, o Programa teve que ser redimensionado, executando-se somente 936 lotes.

Os aspectos marcantes do programa são:

1. Ação conjunta de várias organizações não-governamentais em um trabalho comum.
2. A participação de um organismo estatal, o Banco da Província de Buenos Aires, financiando um projeto proposto por este consórcio de ONGs, criando especialmente uma área específica para esta nova demanda.
3. A participação complementar de uma agência externa de desenvolvimento, a Fundação Interamericana.

### **Programa de Reconstrução Habitacional, Argentina**

O programa de recuperação de áreas inundadas e outras em estado de emergência climática foi criado pelo Governo da República Argentina frente aos efeitos do fenômeno El Niño no litoral do Rio Paraná (Cuenca del Plata) e em outras zonas de inundações e ao fenômeno associado à La Niña (seca e estiagem). Entre essas ações está incluído o Programa de Reconstrução Habitacional.

O Programa de Reconstrução Habitacional é direcionado a domicílios em situação de pobreza, o que é identificado e mensurado a partir da aplicação do método NBI (Necessidades Básicas Insatisfeitas). Essa metodologia se baseia em uma série de indicadores censitários, como: qualidade da habitação, acesso a serviços de saneamento e a educação e ocupação do chefe do domicílio.

Se propôs ainda constituir um sistema de execução do Programa que articule as ações com os governos provinciais<sup>23</sup>, municipais e as organizações da sociedade civil. Nesse sentido, incorporaram-se à iniciativa governos, o setor científico-técnico, as organizações da sociedade civil e associações comunitárias.

### **Cabo Frio - Moradias Diversificadas, Londrina/Paraná – Brasil**

Por delegação do Governo Estadual, a Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR – atuou como Agente Promotor nos Programas Habitacionais da CAIXA: PRÓ-MORADIA, PRÓ-CRED (Carta de Crédito Individual) e Carta de Crédito Associativa.

Como Agente Promotor, a COHAPAR ofereceu assistência à população beneficiária em todas as etapas do processo, promovendo as ações necessárias ao planejamento, elaboração, implementação, fiscalização e acompanhamento do projeto. Nesta função produziu habitações em larga escala, a custos reduzidos e sem recair na concepção dos grandes conjuntos habitacionais com projetos massificados e padronizados que acabam se transformando em guetos localizados em periferias distantes. Trata-se de um empreendimento com unidades diversificadas (casas, sobrados e apartamentos), tendo sido implantadas 441 unidades habitacionais.

Por meio de "Projetos-Evolutivos", isto é, projetos arquitetônicos alternativos pré aprovados com áreas entre 44,00 a 55,73m<sup>2</sup>, reproduziu a diversidade de projetos arquitetônicos, respeitando a topografia, a paisagem e a cultura dos bairros naturais. A adoção e a oferta dos "Projetos-Evolutivos" permitiu aos beneficiários, sem ônus complementares decorrentes de novos projetos, escolher aquele mais adequado às características e necessidades de sua família e oportunizou as iniciativas de variação, tais como, ampliações, rotações e a localização diferenciada das edificações nos terrenos, além de possibilitar a realização de acabamentos também personalizados. A valorização do morador e de sua concepção de "moradia", preservando a cultura construtiva que lhe é própria, propiciou um ambiente de vida com mais respeito à sua identidade.

---

<sup>23</sup> A República Argentina dispõe de um sistema integrado por 23 Estados Provinciais com seus respectivos Governos, mais o Governo da Cidade de Buenos Aires e um Governo Central.



---

O modelo de intervenção adotado resultou em uma comunidade que, embora decorrido curto prazo desde a implantação, foi fortemente absorvida pelo entorno. A diversidade nas tipologias faz quase imperceptível a distinção desta área de implantação induzida das áreas contíguas, onde a ocupação foi natural ao longo dos anos. Respeitando a continuidade da malha viária existente, bem como, a contextualização da arquitetura, as moradias foram facilmente integradas ao entorno.

A maior parte das habitações foi produzida por autogestão, resultado do: desenvolvimento da capacidade de gerenciamento dos beneficiários, do reforço à sua competência empreendedora e, através dos esforços individuais para a otimização dos recursos, e redução dos custos de produção sensivelmente inferiores aos praticados no mercado local. A autogestão promoveu também o aquecimento nas vendas das pequenas e médias empresas de materiais de construção do entorno, livremente contratadas pelos beneficiários, para onde foi direcionado o aporte financeiro disponibilizado pelas instituições financiadoras. Cabe destacar que as famílias são acompanhadas por arquitetos, engenheiros e mestres-de-obras, orientando quotidianamente as obras.

### **Habitação Popular e Urbanização do Distrito Residencial Padre Palhano, Sobral/Ceará – Brasil**

As intervenções no Distrito Residencial Padre Palhano pretendem a transformação das áreas de risco em áreas urbanas habitáveis, tornando possível alcançar os seguintes objetivos:

- (a) implementar projeto de urbanização em todo o distrito, através das ações básicas de saneamento, nivelamento e pavimentação, transformando a estrutura urbana e sua paisagem;
- (b) melhoria das unidades habitacionais das famílias beneficiadas;
- (c) promover o acesso ao crédito habitacional para famílias de baixa renda para a reforma e/ou ampliação de suas casas;
- (d) promover, através da urbanização e da construção de unidades sanitárias, a melhoria

das condições de saúde da comunidade envolvida;

- (e) incentivar a mobilização e a organização comunitária, implementando ações e definindo tarefas para os participantes envolvidos no processo (autoridades locais, organizações não-governamentais, famílias beneficiadas etc.), aumentando o nível de participação da comunidade e desenvolvendo mecanismos para a publicação e deliberação de interesses comuns;
- (f) contribuir para o fortalecimento da organização e participação comunitária;
- (g) introduzir ações que visem educação ambiental.

A intervenção beneficiou 333 famílias com a construção de unidades sanitárias e a 89 famílias com a melhoria de suas moradias, além de favorecer toda a vizinhança com obras de urbanização e com a reconstrução do Posto de Saúde.

### **Programa de Assentamento de População de Baixa Renda em Lotes Urbanizados, Brasília/Distrito Federal - Brasil**

O Programa de Assentamento de População de Baixa Renda em Lotes Urbanizados foi criado em 1989 pelo Governo do Distrito Federal, com o propósito de definir uma política real de organização do território em curto prazo. O objetivo principal do programa é a redução da demanda habitacional das famílias de baixa renda através da transformação de acampamentos preexistentes em cidades planejadas com o potencial de oferecer uma melhor qualidade de vida para seus habitantes.

A implementação do programa ocorreu em dois momentos: 1989 a 1994 e 1999 a 2002. O primeiro momento foi caracterizado pela geração de novos núcleos urbanos para abrigar os moradores dos assentamentos informais e acampamentos da Região. No segundo momento, houve a conclusão da infra-estrutura desses núcleos urbanos e a ocupação dos núcleos vazios e áreas de expansão. Enquanto um programa de curto prazo, seu objetivo era atender 60.000 famílias. No entanto, já foram assentadas 120.000 famílias.

---

## **Programa de Inclusão Social de Santo André, São Paulo - Brasil**

O Programa Integrado de Inclusão Social consiste na aplicação conjunta e simultânea, num mesmo território da cidade, de programas voltados à inclusão social, os quais são gerenciados de forma participativa. As favelas contempladas pelo Santo André Mais Igual contam com a população de 16.042 habitantes, que foram beneficiadas diretamente com diversas ações.

O Programa baseia-se no conceito de que a exclusão social é multidimensional, envolvendo fatores econômicos, sociais, urbanos, culturais e políticos, que se articulam e se reforçam mutuamente. Este caráter multidimensional da exclusão social sugere uma abordagem integrada, objetivando alavancar possibilidades para que as pessoas e famílias superem a situação de exclusão social em suas diferentes formas, transitando para uma condição de inclusão social sustentável. Essa abordagem vai além do plano material, alcançando também o âmbito do subjetivo (auto-estima, sentimento de pertencimento à comunidade etc.). Por esta razão, o Programa assenta-se em três princípios: integração de políticas, territorialização das ações e participação da comunidade.

O conjunto de programas que compõe o Programa Integrado de Inclusão Social privilegia as dimensões urbana (saneamento básico, infraestrutura urbana, introdução de equipamentos urbanos e serviços de manutenção urbana, conjugados às melhorias habitacionais), econômica (complementação de renda, capacitação profissional, micro-crédito, geração de trabalho e renda, empreendedorismo e cooperativismo), e social (educação, saúde, proteção à criança e ao adolescente, e combate às discriminações de gênero, raça etc.).

### **Projeto Terra, Vitória/Espírito Santo – Brasil**

O Projeto Terra tem como objetivo erradicar a pobreza e ordenar o uso do solo urbano, através de um conjunto integrado de obras, ações sociais e serviços de natureza pública, preservação ambiental, geração de renda e regularização fundiária, buscando a promoção humana e a

melhoria da qualidade de vida em diversos bairros do Município caracterizados pela ocupação desordenada.

O Projeto está dimensionado para atingir 36 bairros, ou 6,09 km<sup>2</sup>, com 86.462 moradores (33% do total da cidade), focando as últimas áreas carentes do Município, onde a maioria das famílias têm 3,2 filhos, em média, sendo chefiada por mulheres, e com renda per capita inferior a R\$ 25,00. Até 2001, o Projeto Terra já levou melhorias a 75% da população-alvo, alcançando nove das 15 áreas demarcadas.

Dentre os bairros atendidos pelo Projeto Terra, destaca-se Jaburu, com 5.044 habitantes. Neste bairro foram removidas 54 famílias ocupantes de áreas inadequadas e reassentadas em novas unidades habitacionais; capacitadas 255 pessoas, através de 17 cursos profissionalizantes; construídas e reformadas 9.719m<sup>2</sup> de escadarias; construído, pela Rede Criança, espaço para atendimento social, cultural e educativo a 180 crianças em situação de risco pessoal e social de 07 a 17 anos, dentre outras realizações.

Na implantação do Projeto, a Prefeitura de Vitória, através de equipes sociais locais, organiza a população visando discutir e acompanhar a elaboração de projetos, execução das obras de urbanização e o desenvolvimento comunitário, através de ações educativas no aspecto ambiental e socioeconômico objetivando garantir a participação e o envolvimento da população em todas as etapas do Projeto.

### **Recuperação Urbana e Ambiental em Áreas de Proteção de Mananciais, São Bernardo do Campo/São Paulo – Brasil**

O projeto tem como principais objetivos a melhoria da qualidade de vida e a inclusão social da população residente em assentamentos subnormais em áreas de proteção de mananciais. Objetivando ainda o envolvimento e a conscientização da população quanto à importância da preservação desses mananciais, à melhoria da qualidade de água e à reversão do processo de degradação ambiental da Região, esse projeto contribui para a Recuperação da Bacia

---

Hidrográfica da Represa Billings, de suma importância para a Região Metropolitana de São Paulo.

A prática consiste na urbanização das favelas do Jardim Detroit e Carminha, situadas em áreas de preservação de mananciais no Município de São Bernardo do Campo, compreendendo a realização de obras de infra-estrutura, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, drenagem urbana, canalização, contenção de encostas, pavimentação. Foi identificado um total de 604 moradias a urbanizar.

As intervenções propostas foram realizadas atingindo seus objetivos. No que concerne às obras de urbanização propriamente ditas, os resultados foram de 100%. Foi detectada uma diminuição significativa da incidência de violência e de doenças ocasionadas por condições sanitárias inadequadas, atribuindo-se esse efeito, em grande parte, à implantação da coleta regular do lixo, a acessibilidade e principalmente, à elevação da auto-estima e ao resgate da cidadania da população beneficiada, com a recuperação do meio ambiente em que vive.

As metas adotadas no início da formulação do projeto foram ampliadas progressivamente para tratar dos problemas ambientais existentes na área, e também para responder a reivindicações da comunidade surgidas no percurso. Nesta perspectiva, cabe mencionar a ampliação da área a ser atendida. Foram assentadas 624 famílias, correspondentes a 2.763 pessoas, devendo ainda considerar-se adicionalmente as famílias residentes em área vizinha à essa intervenção, beneficiadas posteriormente com melhorias habitacionais.

### **Urbanização do Igarapé do Tucunduba, Belém/Pará – Brasil**

O Projeto de Urbanização do Igarapé Tucunduba caracteriza-se como uma prática de gestão ambiental, numa área de, aproximadamente, 211.200m<sup>2</sup> do igarapé e seu entorno, incluindo: recuperação do fluxo de águas do Igarapé, através da drenagem e dragagem de seu leito; replantio

de suas margens; desocupação do Igarapé, remanejando ou indenizando as famílias que habitam o seu leito em condições insalubres.

O objetivo principal do Projeto é melhorar a qualidade de vida da população residente no entorno do Igarapé, através da prevenção e/ou redução de doenças e do incremento de renda, através de uma melhor circulação de mercadorias, feita por meio fluvial, com a implantação de portos e, por via terrestre, com a pavimentação de vias marginais e a implantação de pontes.

Entre as conquistas já alcançadas, destacam-se as seguintes: redução de inundações e melhoria da navegabilidade do Igarapé; melhoria das condições locais de saúde, no que se refere à prevenção e tratamento de doenças; revestimento natural de parte das margens do Igarapé; remoção de 80% das famílias que habitavam as margens e calha do Igarapé; urbanização parcial do Igarapé, visando a criação de acesso viário e ciclístico, praças, portos e outras benfeitorias; constituição do Conselho de Controle e Participação Popular - CCPP; criação de mecanismos de inclusão social dos moradores, através do incentivo à ocupação ordenada das margens do Igarapé e do incremento na geração de renda; construção dos Escritórios de Apoio ao Projeto, a serem transformados em Centro Turístico e de Lazer.

### **Apoio à melhoria da qualidade de vida dos assentamentos irregulares – Chile**

O propósito deste programa é conseguir a coordenação entre os diversos atores (as instituições, o Estado e os próprios moradores dos assentamentos) para melhorar a gestão local e utilizar de forma mais eficiente os recursos dos programas estatais que desenvolvem ações contra a pobreza. O programa está focado especificamente na melhoria da qualidade de vida dos assentamentos irregulares, dando suporte para a coordenação de diferentes atores e promovendo o associativismo entre os moradores desses assentamentos para obter habitações e melhorar a formação profissional. O programa tem duas principais linhas de ação:

- 
1. a coordenação da Junta Técnica Decisória, responsável pela tomada de decisões, na qual participam todos os atores envolvidos;
  2. a implementação de uma Escola de Desenvolvimento Organizacional dirigida aos habitantes dos assentamentos.

A Junta Técnica permite a participação das administrações e dos habitantes no desenho do Plano de Ação, coordenando e supervisionando os diversos compromissos adquiridos. A Escola de Desenvolvimento Organizacional proporciona formação, assistência e apoio técnicos. Está dirigida a promover o associativismo, assim como a capacidade de gestão, interlocução e controle dos habitantes sobre as atuações em seu local de moradia.

### **Reconstrução de Montenegro: um assunto público gerido por uma ONG – Colômbia**

Em 25 de janeiro de 1999 um terremoto de 6,5 graus da escala Richter devastou grande parte de 28 cidades da região cafeeira da Colômbia, que conta com uma população de 1.546.211 habitantes. Como consequência do terremoto, 1.185 pessoas morreram e 27% das casas e prédios públicos como hospitais, escolas, prefeituras, postos policiais e corpo de bombeiros sofreram grandes danos ou desabaram. A magnitude do desastre sobrecarregou os sistemas de emergência regionais e nacionais, e ficou evidente que as instituições locais não conseguiriam assumir o processo de reconstrução dessas cidades sozinhas.

Após controlar a emergência, o governo central criou o Fundo para a Reconstrução e Desenvolvimento Social do Eixo Cafeeiro (FOREC), encarregado do processo de reconstrução. Para assegurar a efetividade e transparência no uso dos recursos destinados à reconstrução, foram contratadas diferentes ONGs de todo o país, que se encarregaram da realização do projeto em uma determinada área ou cidade.

A ONG Compartir, que conta com a experiência prévia no campo de assistência em situações de desastre, projetos de habitação de baixo custo, desenvolvimento de micro-empresas e projetos educativos, se encarregou do projeto de reconstrução de Montenegro. Para suprir as necessidades imediatas, a ONG providenciou, em

associação com o escritório do governo de Cundinamarca, comida, remédios, roupas e abrigos. Mais tarde, a Compartir colocou em prática o processo integral de realização de projetos sociais, econômicos e de infraestrutura. As casas e prédios públicos que sofreram danos serão reparados, reconstruídos ou realojados, e comunidades serão convidadas a participar e decidir sobre o presente e futuro de sua própria cidade. Os principais objetivos do projeto são transferir conhecimento e melhorar a capacidade institucional da cidade.

### **CHF/Programa de Empréstimos para Melhoria Habitacional, Cidade de Juárez – México**

O propósito do Programa de Empréstimos para a Melhoria Habitacional/CHF - México é ajudar as famílias de baixa renda que residem na fronteira do México com os Estados Unidos da América, para melhorar suas condições de vida e saúde. Pretende-se alcançar essa meta através de um programa de crédito que concede empréstimos para educação e assistência técnica de arquitetos qualificados para a construção das habitações de baixo custo. Em 1996, CHF criou a Fundação HABITAT e Habitação (FUNHAVI), uma ONG mexicana, para fortalecer a capacidade local e implementar o programa. Desde 1996 mais de 11.500 pessoas se beneficiaram de empréstimos, totalizando US\$ 4,3 milhões. 39% dos empréstimos foram concedidos a mulheres e a percentagem da taxa de devolução foi de 96,7%. Somente em fevereiro de 2002, a FUNHAVI desembolsou US\$ 217.000 em forma de empréstimos para 110 famílias.

Desde a assinatura do NAFTA, Juárez foi ocupada por migrações de população de áreas adjacentes. CHF/México uniu o programa a outras organizações e recebeu doações no valor de US\$ 362.000. CHF/México também tem acordos com fornecedores de materiais e com uma cadeia de supermercados, nas quais a população pode adquirir produtos pagando a prazo.

O Programa CHF/México é um dos sete programas das Américas eleitos pelo Banco

---

Interamericano de Desenvolvimento, em novembro de 2001, como modelo do bom uso do sistema de micro-créditos. Esse programa é parte de projeto financiado pelo Banco Mundial, "Cities Without Slums".

### **Programa de Habitação Sustentável e Desenvolvimento Comunitário – México**

"Dez Casas para Dez Famílias" é um programa de autoconstrução que busca promover o desenvolvimento social e bem-estar integral para a comunidade de Alianza em Monterrey – México, oferecer assessoria no desenho e construção das moradias e desenvolver estudos e investigações de sistemas construtivos alternativos para habitação de baixo custo.

Com a intenção de dar respaldo profissional ao Programa foi criado um Conselho Assessor integrado por arquitetos professores da Escola de Arquitetura e Engenharia Civil do Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey (ITESM) e por profissionais externos selecionados. A elaboração dos projetos arquitetônicos ficam por conta dos alunos, que, com a ajuda dos assessores, procuram desenvolver projetos que satisfaçam as necessidades específicas de cada família. Participam desse projeto estudantes de Engenharia Civil e Arquitetura. Cada equipe de estudantes, integrada por 5 ou 6 alunos, se encarrega de trabalhar com somente uma família, como forma de estreitar os laços de comunicação e confiança. Desde 1999, em média 30 alunos por semestre trabalham nesse projeto.

É importante comentar que o sistema construtivo utilizado é de baixo custo e permite a construção de unidades habitacionais com 35 m<sup>2</sup>, mediante a autoconstrução. O projeto possibilitou a construção de 40 casas, que estão em diferentes estágios. O resultado esperado é facilitar o desenvolvimento sustentável habitacional e comunitário através do fortalecimento da população no processo de tomada de decisões, aumentando a consciência e a competência dos moradores no desenvolvimento de sua comunidade.

O Programa "Dez Casas para Dez Famílias" motiva a participação de novas instituições governamentais e não-governamentais para trabalhar em conjunto na melhoria da qualidade de vida das comunidades carentes. Essa meta inspirou as comunidades profissionais e acadêmica na reavaliação do papel da educação na construção de um mundo melhor.

### **Programa de Habitação UCISV-VER para as áreas periféricas da Xalapa, Veracruz – México**

O projeto pretende melhorar as condições habitacionais e urbanas e a qualidade de vida da população moradora de 80 assentamentos irregulares (as "colônias populares") na periferia da Xalapa, Veracruz, onde as condições das habitações são muito precárias e as áreas têm carência de serviços urbanos. O projeto iniciou com a elaboração de um plano parcial para todas as colônias, utilizando métodos de planejamento participativo. Esse projeto terminou em 1991 e foi utilizado como base de negociação com as autoridades do estado e da cidade, para a provisão de terrenos e serviços urbanos. O plano inicial foi desenvolvido consideravelmente e agora inclui um projeto de habitação, um esquema de economia e empréstimos dirigido por e para mulheres, e um projeto de serviços comunitários, nutrição e educação.

As realizações do projeto foram as seguintes:

- Treinamento de um vasto setor da população em questões de urbanização e métodos de autoconstrução.
- Instalação de unidades sanitárias ecológicas nas áreas periféricas
- Fornecimento de serviços urbanos nas áreas periféricas, com previsão de término para o ano 2000.
- Acesso a alguns terrenos de reserva do Governo do Estado para a construção de habitações para a população de baixa renda.
- Construção de uma casa protótipo como parte do programa de treinamento para a autoconstrução.
- Estabelecimento de um esquema de economia e empréstimos para o programa de habitação sobre terra pública e para a

---

melhoria das habitações das áreas da periferia.

- Já foram iniciados projetos similares em outras cidades de Veracruz.

### **Gestão comunitária para a revitalização de um bairro informal - Paraguai**

A iniciativa “Bairro Mundo Aparte” está situada no centro geográfico de Assunção, a capital do Paraguai, mais especificamente em uma das colinas mais altas da cidade. Em 1993, um grupo de vizinhos decidiu formar uma organização comunitária, com a determinação de reivindicar os cem anos de história do bairro, suas formas de vida próprias e suas relações comunitárias.

Antes desta iniciativa, o bairro protagonizou uma longa história de resistência contra as pressões da cidade formal que a rodeava e tentava transformar sua estrutura comunitária e espontânea em parte do plano formal geométrico e moderno da cidade. Essa resistência, gerada pela determinação da comunidade em continuar sua vida conservando suas tradições, estava profundamente enraizada na cultura dessa comunidade. No entanto, até esta data, não existiu nenhuma estratégia decidida e consciente de apresentar os valores espontâneos do bairro como uma forma viável - técnica, social, econômica, cultural e ambientalmente – de se viver, válida na busca da solidariedade da vida urbana.

Em 1993, os vizinhos se organizaram e decidiram incorporar o bairro à cidade formal e à completa rede de relações urbanas da capital, mas sem renunciar à sua maneira particular de viver nem a seus costumes, tão essenciais para suas tradições e sua existência. Depois de cinco anos de intensa organização e sistematização de atividades, que levaram essa comunidade a adquirir a elevação de sua auto-estima e o desenvolvimento da educação e do senso de forma participativa, o bairro reafirmou sua identidade, com a esperança de que a cidade que o rodeia o integre e o aceite com suas características particulares sem desintegrar seus próprios valores. O bairro aumentou sua auto-

confiança e agora anseia pela completa aceitação por parte do resto da cidade.

Os principais objetivos da iniciativa eram, entre outras, conseguir a legalização da propriedade da terra; melhorar o bairro de maneira integral nos aspectos jurídico, econômico, urbanístico, social e ambiental; elaborar o plano global do bairro de forma participativa; desenvolver trabalho comunitário para a melhoria física do bairro; e elaborar panfletos e boletins informativos.

Algumas realizações foram capazes de interromper planos e projetos elaborados pelas autoridades centrais da cidade que destruiriam o bairro. Essa conquista se constitui um exemplo de grande impacto na cidade e na opinião pública, contribuindo desta maneira para a permanência de outras comunidades que também tenham identidade e características próprias. As realizações são as seguintes: capacidade da comunidade de planejar coletivamente um bairro que responda da melhor maneira com sua forma de vida; reafirmação de sua identidade, superando os aspectos que projetavam uma imagem de marginalidade; papel protagonista dos membros da comunidade na tomada de decisões contra um sistema de governo centralizado contrário aos valores e aos interesses reais de uma comunidade com tradições bastante enraizadas.

### **Programa de Autogestão em Habitação Popular, Caracas – Venezuela**

O Programa de Autogestão em Habitação Popular (1979) tem como principal objetivo contribuir na busca de soluções para o problema da habitação dos setores de baixa renda de assentamentos irregulares, mediante um processo educativo e de capacitação para a organização comunitária autogestionária em associações civis de habitação (ASOVIV); a assistência integral nos aspectos organizacionais, sociais, técnicos, administrativos, financeiros e legais; e apoio financeiro mediante créditos outorgados a famílias associadas a ASOVIV. Esse modelo fundamenta seu êxito na participação da comunidade, na melhoria habitacional e do HABITAT.

---

## **Promovendo a cidadania plena para erradicar a pobreza – Venezuela**

A função essencial desse Programa é o desenvolvimento, em nível municipal, de alternativas de atenção a população economicamente carente. Esse programa foi desenvolvido contando com o apoio de instituições e organismos locais de diversas naturezas, através da formulação de uma aliança estratégica entre instituições governamentais, não-governamentais e acadêmicas, para alcançar uma compreensão e uma ação coerentes com a complexidade do fenômeno urbano e sua gestão.

O Programa focaliza o problema da pobreza urbana, começando com várias ações no campo de financiamento de habitações, incorporando a população de baixa renda no processo de produção (como por exemplo o Projeto “Vivienda Digna”). Esse programa aumentou e democratizou o acesso ao crédito habitacional, através de diversos trabalhos de motivação e capacitação da comunidade para assumir a economia como um componente fundamental na criação de oportunidades e o adiamento de outras necessidades não tão básicas diante de transformações culturais indispensáveis. Sendo assim, a contribuição não se reduz ao campo econômico, mas se estende além dos limites físicos, através do desenvolvimento conjunto com a comunidade do conceito de “habitação digna”, incorporando o espaço público como um elemento essencial na melhoria da qualidade de vida.

Em um ano de execução do projeto foram concedidos 29 empréstimos para obras de reformas habitacionais e três para a construção de novas unidades habitacionais. Das famílias beneficiadas, 74% têm a mulher como chefe do domicílio. É importante assinalar que muitas ações implementadas por instituições nacionais ou municipais (governamentais e não-governamentais) são inspiradas, em termos gerais, na experiência desse projeto e, particularmente, no Programa “Vivienda Digna”.

### **2.2 RELATO DAS LIÇÕES APRENDIDAS DO BEST PRACTICES SOBRE O TEMA**

As lições aprendidas nas práticas em questão são importantes tanto na escala local quanto na

regional, trazendo novas referências para a gestão do território municipal na medida em que muitas cidades latino-americanas têm a responsabilidade de conter invasões e responder a demandas de habitação de baixa renda.

O sucesso dessas práticas tem sido creditado a dois aspectos básicos: a vontade política por parte do Executivo Municipal, enquanto instituição promotora da prática, e a busca de parcerias de diversos agentes urbanos (sociedade, comunidade e equipe técnica). Além deles, o equilíbrio entre as vertentes urbanística e social também tem contribuído para que as iniciativas tenham se transformado em importantes referências.

A experiência de São Bernardo do Campo, “Recuperação Urbana e Ambiental em Áreas de Proteção de Mananciais”, aponta o período ininterrupto, duas gestões consecutivas, com que o Poder Público contou para implantar seu programa de governo, garantindo continuidade à sua política de priorizar a governabilidade do território e a questão da habitação de interesse social, como fator fundamental para a sustentabilidade do programa.

Constitui-se também um fator importante para a boa execução dos Programas a integração interinstitucional no âmbito do Executivo Municipal. A articulação entre os diversos órgãos ligados ao Poder Público e o aperfeiçoamento de seus canais de comunicação ampliam a efetividade das ações municipais. Dessa forma, podem ser inseridas as seguintes questões: a novidade de trabalhar numa perspectiva multidisciplinar e a pouca integração das equipes. Dessa maneira, garantir um constante e eficaz treinamento das equipes envolvidas é também um desafio encontrado pelas experiências.

No caso de Belém, “Projeto de Urbanização do Igarapé do Tucunduba”, se reitera a contradição detectada em grande parte das experiências latino-americanas de que a integração/articulação institucional seja, ao mesmo tempo, apontada como uma dificuldade relevante e como recomendação ou fator de sucesso, quando as próprias Administrações se consideram insatisfeitas com o grau de articulação interinstitucional obtido.

---

Vale também ressaltar que as políticas públicas de urbanização de favelas e regularização fundiária exigem uma abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos da cidade. Sendo assim, projetos de desenvolvimento urbano e ambiental devem adquirir caráter multissetorial, no intuito de abranger diversas dimensões da realidade, o que supõe a participação de equipes de diferentes Secretarias e departamentos do Poder Público. As experiências brasileiras estudadas geralmente atendem a esse quesito, dando ênfase às experiências de Belém, São Bernardo do Campo, Santo André e Vitória. O caso do Distrito Federal indica como principal lição a adoção do processo de “urbanização progressiva”, atuação que depende basicamente da viabilidade de recursos financeiros e não-financeiros.

A metodologia de atuação deve articular os diferentes atores envolvidos no processo com a finalidade de obter um maior número de informações fidedignas, priorizar as questões de maior alcance, reduzir os conflitos e aumentar o grau de eficácia na utilização dos recursos. Dessa forma, considerar alguns parceiros-chave nos processos de desenvolvimento, implementação e monitoramento dos programas e projetos como as ONGs, as universidades e o setor privado é de extrema importância. As ONGs são parceiros muito presentes na capacitação dos atores e na assessoria popular, propiciando maior efetividade e transparência aos programas e projetos. Alianças com universidades são importantes tanto para baratear os custos dos programas e projetos como para capacitar os estudantes e demais acadêmicos para a promoção da habitação para população de baixa renda e para o incremento da qualidade de vida da cidade. Essas alianças foram adotadas por dois programas no México (“Programa de Habitação UCISV-VER para as Áreas Periféricas da Xalapa” e “CHF/Programa de Empréstimos para Melhoria Habitacional”), um na Venezuela (“Promovendo a Cidadania Plena para Erradicar a Pobreza”) e um no Brasil (“Urbanização do Igarapé do Tucunduba”, em Belém). Devido a sua importância na dinâmica de desenvolvimento da cidade, o setor privado é um importante parceiro nas ações de redução da pobreza, essa parceria

foi adotada pelo programa venezuelano “Promovendo a Cidadania Plena para Erradicar a Pobreza”.

A manutenção da motivação da população atendida é primordial para o bom andamento do processo e para alcançar os objetivos delineados. A maior participação da população nas etapas do projeto promove a elevação da consciência de pertencimento social, fazendo evoluir o padrão de participação para levantamento de demandas pontuais para um nível de elaboração de propostas de cunho coletivo, objetivo alcançado pelo “Programa de Habitação UCISV-VER para as Áreas Periféricas da Xalapa”, no México, e pela prática brasileira “Programa de Inclusão Social de Santo André”. Entretanto, deve-se assumir que a participação popular pode ser um fator de risco para a efetivação do projeto quando são criadas expectativas difíceis de serem cumpridas e os objetivos alcançados não são exatamente os esperados, uma lição ressaltada pela experiência argentina “Melhoria Integral dos Bairros de San Jorge e Jorge Hardoy”.

Referindo-se a adoção da autoconstrução como sistema construtivo das unidades habitacionais, na dimensão social nota-se que esse processo amplia o exercício de cidadania fortalecendo a responsabilidade e a organização dos participantes e confere uma maior valorização aos benefícios adquiridos. Esse sistema cria laços de solidariedade e incentiva o exercício político dos moradores, fato que amplia consideravelmente o senso crítico e o poder reivindicatório da comunidade na disputa desigual por recursos públicos, além de baratear os custos unitários de produção das moradias. Algumas das práticas analisadas optaram pela autoconstrução e obtiveram resultados positivos, como por exemplo “Cabo Frio – Moradias Diversificadas” de Londrina-Brasil, “Habitação Popular e Urbanização do Distrito Residencial Padre Palhano” no Ceará-Brasil e “1000 Habitações em Gauleguaychu” na Argentina.

A organização e capacitação técnica da população favorecem a sustentabilidade dos projetos. As Associações Cívicas de Habitação, estruturadas pelo



---

“Programa de Autogestão em Habitação Popular” da Venezuela, cumprem a função de financiadoras e ao mesmo tempo dão suporte técnico integral às famílias, dois pontos-chave que contribuem para o sucesso do processo. O treinamento de um vasto setor da população em questões de urbanização e métodos de autoconstrução também podem ser observados em dois programas mexicanos o “Programa de Habitação Sustentável e Desenvolvimento Comunitário” e o “Programa de Habitação UCISV-VER para as Áreas Periféricas da Xalapa”.

Estratégias de desenvolvimento de comunidades como a Junta Técnica Decisória e a Escola de Desenvolvimento Organizacional, do Programa “Apoio à Melhoria da Qualidade de Vida dos Assentamentos Irregulares” no Chile, também são elementos-chave para direcionar, coordenar e continuar os processos no futuro. Conforme indicado pela iniciativa “Gestão Comunitária para a Revitalização de um Bairro Informal” do Paraguai, uma organização comunitária bem dirigida permite que uma comunidade questione algumas ações públicas e detenha projetos governamentais prejudiciais que poderiam destruir sua identidade, um fator importante na preservação das culturas dos países da América Latina.

Destaca-se ainda que a integração socioespacial pode e deve ser potencializada com a combinação de subsídios e demais instrumentos urbanísticos que promovam a democratização do acesso a terra e a organização comunitária para gestão urbana. Neste sentido, a adequação do aparato legal urbanístico à realidade dos assentamentos informais deve ser tratada como quesito determinante na implementação de iniciativas dessa natureza.

O suporte legal, como no caso da Lei de Política Habitacional<sup>24</sup> na Venezuela, cria condições para a manifestação de associações e utilização dos

demais instrumentos de gestão participativa, facilitando também a ação dos diversos atores na busca de soluções para os problemas habitacionais.

A instituição de Zonas/Áreas de Especial Interesse Social (ZEIS/AEIS) tem sido um instrumento muito adotado no Brasil para amparar legalmente a flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo. A partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária da área, as ZEIS rompem com a dinâmica de segregação do zoneamento de usos tradicionais, que diante da favela demonstrava toda a sua impotência. Dos 5.506 Municípios brasileiros incluídos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE em 1999, 1.519 registravam a presença de favelas e 481 dispunham de legislação municipal sobre ZEIS<sup>25</sup>. Dos sete programas brasileiros disponibilizados no Banco de Dados do Best Practices, três (Belém, Vitória e Santo André) instituíram instrumentos similares.

O desenvolvimento de projetos de habitação para população de baixa renda pressupõe a mobilização de um grande volume de recursos e os projetos que dispõem de escassos recursos devem ser direcionados a cumprir objetivos muito específicos e em prazos muito concretos. Essa lição foi declarada pela prática mexicana “Programa de Habitação UCISV-VER para as Áreas Periféricas da Xalapa”, que realizou todas as fases de seu projeto com recursos mínimos. Para agravar a situação financeira dos projetos, o acesso ao micro-crédito formal é quase inexistente na maioria das cidades da América Latina. Todavia, há exemplos concretos da utilização e adaptação de mecanismos operacionais informais existentes na cultura local em modelos de autofinanciamento, como no caso do sistema TANDAS adotado pelo “Programa de Habitação Sustentável e Desenvolvimento Comunitário” no México. Esse sistema constitui um acordo

---

<sup>24</sup> A criação dessa Lei facilita a implementação do “Programa de Autogestão de Habitação Popular”, já que, através da promoção de assistência técnica a organizações populares, propicia o fortalecimento das comunidades e o desenvolvimento local, possibilitando que a população, de maneira organizada, participe das decisões que afetam seu habitat.

<sup>25</sup> MOTTA, Diana. *Apresentação ao XVII Congresso Brasileiro de Arquitetos*. Rio de Janeiro, maio de 2003.

---

informal entre cinco a oito pessoas para fazer contribuições financeiras periódicas e torna os projetos de desenvolvimento comunitário e habitacional mais eficazes e sustentáveis. Outro aspecto positivo da adoção do micro-crédito nesses programas é a vantagem de contar com acordos com fornecedores de materiais reforçando a sustentabilidade e melhorando preços e conveniências dos clientes, estratégia utilizada pelo "CHF/Programa de Empréstimos para Melhoria Habitacional" e implementada na Cidade de Juárez - México.

O expressivo número de mulheres na condição de chefe de família<sup>26</sup> indica a necessidade de uma atenção especial à questão de gênero. Vale ressaltar que avanços poderiam ser alcançados se fossem estimuladas ações de promoção de sensibilização sobre as questões de gênero e de fortalecimento das mulheres para o enfrentamento da pobreza, que envolvessem segmentos sociais mais vulnerabilizados. Ao vincular essas ações à urbanização integral, abre-se uma nova perspectiva de enfrentamento da exclusão social, permitindo que a população experimente uma nova consciência de cidadania.

As mulheres devem ser consideradas como atores-chave em projetos de urbanização, tendo em vista o grande sucesso de modelos de micro-crédito com altos percentuais de retorno dos recursos de financiamento e com resultados concretos nos investimentos. Vale mencionar a experiência do "CHF/Programa de Empréstimos para Melhoria Habitacional", do México. Dos empréstimos concedidos por esse programa, a percentagem da taxa de devolução de empréstimos concedidos a mulheres foi de 96,7%. Merecem atenção também o "Programa de Habitação Sustentável e Desenvolvimento Comunitário", no México, e o Programa "Promovendo a Cidadania Plena para Erradicar a Pobreza", da Venezuela, onde as mulheres representam o maior percentual de população beneficiada. Em San Fernando,

Argentina, com a colaboração de um grupo de mulheres, foi criada uma micro-empresa dedicada a fabricação de janelas, constituindo-se mais um exemplo do seu potencial empreendedor, além do "Programa de Habitação UCIVSV-VER para as Áreas Periféricas da Xalapa-Veracruz", do México, que desenvolveu um sistema de economia e empréstimos dirigido por e para as mulheres.

Outra importante lição aprendida foi o Programa de Gênero e Cidadania, um enfoque do Programa Santo André Mais Igual da Prefeitura Municipal de Santo André, uma experiência brasileira que obteve resultados positivos nesse tema. Esse programa é direcionado para o enfrentamento da "feminização da pobreza"<sup>27</sup>, através de oficinas de afirmação de gênero desenvolvidas com agentes do Programa e com a população. São também realizadas campanhas de sensibilização voltadas, prioritariamente, para as situações de violência doméstica. Por solicitação da própria população, estão sendo formados grupos com homens que, além das atividades de reflexão e discussão, vem sendo complementados por um trabalho específico, voltado para homens agressores.

Finalmente, a ênfase nas pesquisas e estudos técnicos e sociais prévios, tornando-os mais abrangentes e consistentes, deve ser perseguida como forma de melhor subsidiar os diagnósticos realizados antes das intervenções propriamente ditas e avaliar a factibilidade do processo, possibilitando a incorporação de características e mecanismos próprios da população local. Registram-se três práticas argentinas relacionadas no referido Banco de Dados que despontam como uma importante lição no que tange a importância de realizar pesquisas previamente na área-alvo de intervenção ("Programa Interinstitucional de Lotes Urbanizados na Grande Buenos Aires", "Programa de Reconstrução Habitacional" e "Melhoria integral dos Bairros de San Jorge e Jorge Hardoy,

---

<sup>26</sup> No último intervalo intercensal, a porcentagem de mulheres chefes de família no Brasil subiu de 18,12%, em 1991, para 24,91%, registrados no Censo 2000.

<sup>27</sup> Já é bastante conhecida a relação entre a pobreza urbana e as questões de gênero, referida às mulheres chefes de família que enfrentam as duplas e triplas jornadas, trabalhando (ou buscando emprego) e cuidando da casa e dos filhos.

---

San Fernando"). Deve ser considerada nestes estudos a diversidade existente entre as pessoas incluídas na denominação "população de baixa renda", preocupação presente na experiência chilena "Apoio à Melhoria da Qualidade de Vida dos Assentamentos Irregulares", que objetiva, através de investigações consistentes, considerar as características sociais, culturais e psicológicas das comunidades-alvo na elaboração de seus planos de ações.

### **2.3 AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÃO DO USO DO CONHECIMENTO DO BEST PRACTICES NO QUE DIZ RESPEITO AO TEMA**

Considerando que o objetivo principal dessa análise sobre a experiência latino-americana sobre Urbanização de Assentamentos Informais e Regularização Fundiária é disseminar as lições aprendidas das experiências disponibilizadas no Banco de Dados do Best Practices e incentivar a sua replicabilidade, visando ampliar a escala dessas intervenções em todo o mundo, apresentam-se a seguir algumas questões.

Ressalta-se que o Banco de Dados do Best Practices não reflete necessariamente a realidade da Região, já que nem todas as experiências se inscrevem para o Prêmio Dubai. Apesar do esforço constante dos parceiros envolvidos em divulgar essa premiação, muitos gestores ainda ficam inibidos em participar dessa concorrência devido a carência de recursos técnicos, financeiros e materiais. A inexistência de uma rede de troca de experiências que alcance Municípios pequenos e isolados (fisicamente e pela dificuldade de acesso a recursos tecnológicos) reflete a dificuldade do Banco de Dados do Best Practices se tornar uma referência para a disseminação das lições aprendidas de experiências sobre o tema.

Quanto à seleção do conjunto das práticas analisadas, é importante mencionar a dificuldade de acesso ao acervo do Banco de Dados, principalmente às experiências inscritas em 2002, o que nos levou a buscar também

experiências divulgadas entre 1996 e 2000. A busca dessas experiências se limitou a duas categorias: Habitação e Erradicação da Pobreza. Cabendo mencionar que, diante da dificuldade de interpretação das equipes gestoras dessas categorias, as práticas podem não estar classificadas de maneira correta.

## **3. TRANSFERINDO O APRENDIZADO DO BEST PRACTICES**

### **3.1 AVALIAÇÃO DA OPORTUNIDADE/POSSIBILIDADE DA TRANSFERÊNCIA DO BEST PRACTICES SOBRE O TEMA**

Como já observado nas premissas que orientaram a realização deste documento, as práticas da Região registradas no Banco de Dados do BLP nas categorias selecionadas - habitação e erradicação da pobreza - não se referem especificamente ao tema estudado, isto é urbanização e regularização dos assentamentos informais, à exceção das práticas brasileiras. Mas o acervo de práticas do Banco de Dados é constituído por informações prestadas livremente pelas instituições interessadas em participarem dos Prêmios Dubai em cada ciclo. Não cabe portanto tomá-lo como um indicador absoluto da existência ou não de iniciativas de urbanização de assentamentos informais nos países desta Região.

No caso do Brasil, a presença significativa de práticas brasileiras sobre o tema reforça a hipótese de que essas ações, que visam a melhoria das condições de moradia da população economicamente carente, sua inclusão social e inserção urbana, são de fato uma prioridade dos Governos Locais e da sociedade organizada em todo o país. A experiência acumulada no seu enfrentamento pode ser um poderoso estímulo à transferência destas práticas para outras cidades da Região.

Até o momento, tudo indica que o intercâmbio de conhecimentos e experiências no âmbito regional é sobretudo propiciado pelas diversas

oportunidades de participação em eventos de várias naturezas como congressos, seminários, encontros e oficinas de trabalho promovidos por organismos internacionais ou regionais, órgãos de governo, instituições acadêmicas e organizações não governamentais. Nestes fóruns e espaços de discussão ocorre um natural, espontâneo e não programado compartilhamento de experiências. Não obstante a sua importância para a disseminação das boas práticas, o BLP adota um conceito de transferência mais focado na cooperação interinstitucional e na assistência técnica necessárias para a adaptação e implementação das práticas em novos contextos nacionais e locais.

Porém, as respostas ao item do formulário padrão sobre transferência das práticas apontam para uma série de ações e medidas que, no entendimento de seus gestores, facilitaram ou poderão facilitar a sua reprodução local, nacional ou regional. Essas informações podem ser tomadas como subsídios para embasar iniciativas que visem estimular e apoiar as transferências. Entre outras, destacam-se as seguintes:

- (a) metodologias e instrumentos de trabalho desenvolvidos e testados foram incorporados por diversos níveis de governo às suas práticas de trabalho, seja através da adoção de políticas públicas seja pela reformulação e aprovação de novos estatutos legais, como nos casos das práticas de Buenos Aires;
- (b) técnicos municipais vem recebendo treinamento através de oficinas de trabalho para reflexão e desenvolvimento de metodologias, como no exemplo do Chile;
- (c) algumas experiências, como a do lema Proteste com uma Proposta no México, impulsionam novos planos e projetos em todo o país;
- (d) modelos de gestão descentralizada e de urbanização são desenvolvidos e aplicados em projetos piloto inovadores em todo o país, como referido nas práticas da Argentina: Programa de Reconstrucción Habitacional e Mejora Integral de los Barrios San Jorge y Jorge Hardoy;

- (e) modelos de intervenção organizacional, como a Escuela de Desarrollo Organizativo no Chile, estão consolidados como estratégias válidas para a promoção e o fortalecimento do associativismo em setores de extrema pobreza;
- (f) melhores práticas impulsionam novos aportes de recursos financeiros (empréstimos e doações) que, por sua vez, viabilizam a replicação de modelos e metodologias;
- (g) experiências como a do Banco de Materiais de Construção, na Argentina, são replicados em outros municípios;
- (h) espaços de reflexão, assim como seminários e oficinas de discussão, vem sendo promovidos tanto pelos governos como pelas ONGs e OBCs<sup>28</sup> envolvidas, no Chile.

Conforme esperado, a leitura das informações disponibilizadas nos formulários das práticas sobre a sua transferência - potencial ou efetiva - indica que esse processo ocorre na maioria das vezes dentro do próprio país. Esse fato pode levar à constatação que promover transferências entre cidades e organizações parceiras de diferentes países da Região ainda está aquém das expectativas do Fórum Ibero-Americano e do Caribe. Para superar o problema ou limitação é necessário identificar quais são as condições ou fatores básicos que devem estar presentes para tornar efetiva uma transferência.

A experiência brasileira mostra que a transferência das melhores práticas sobre urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária na Região da América Latina e do Caribe, depende da existência de vários fatores, a saber:

- (a) documentação adequada, com apresentação de informações quantitativas e qualitativas relevantes e confiáveis, que descrevam a prática e, principalmente, as lições aprendidas na sua implementação e permitam aos interessados na sua transferência para novos contextos julgarem a pertinência das soluções encontradas aos problemas locais a serem enfrentados;
- (b) organizações inter7s.

<sup>28</sup> Organizações de Base Comunitária.

---

### **3.2 EXEMPLOS/DISCUSSÕES DE TRANSFERÊNCIAS OU BOAS POLÍTICAS, SE DISPONIBILIZADAS**

Como exemplo, pode-se tomar o Programa Favela-Bairro, uma das mais importantes iniciativas de urbanização de assentamentos informais no Brasil, particularmente pela sua escala de intervenção, pela sua concepção e pelo volume de recursos investidos, disponibilizados no Banco de Dados do BLP.

Há muitos anos que a Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro vem recebendo visitas de dirigentes locais e técnicos brasileiros e estrangeiros, além de representantes de agências bilaterais e multilaterais de cooperação internacional, interessados em conhecer de perto a experiência. Além disso, por ser um Programa financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Favela-Bairro tem contado com uma atenção especial dessa instituição de crédito na sua divulgação na Região. Não obstante, a documentação técnica sobre o Programa não está adequadamente formatada para dar suporte à sua transferência programada para outra cidade, nem seus gestores estão organizados para fazer o acompanhamento dos possíveis aproveitamentos das inúmeras visitas, palestras, exposições realizadas. Sabe-se, por exemplo, que a equipe venezuelana responsável pela formulação e execução de um amplo programa de urbanização de assentamentos informais em Caracas, financiado pelo Banco Mundial, visitou várias áreas beneficiadas pelo Favela-Bairro e manteve reuniões técnicas substantivas com a equipe da SMH. Como no caso de Caracas, é importante mencionar que fundos para custear visitas técnicas costumam ser incluídos nos acordos de empréstimos internacionais, sendo um dos fatores apontados acima como facilitadores/viabilizadores da transferência de conhecimentos e experiências. Mas a disponibilidade de outros fatores é igualmente necessária.

Ressalte-se que as melhores práticas que já alcançaram um alto grau de consolidação e sustentabilidade, como no caso do Favela-Bairro,

são ações programáticas inseridas no contexto de uma ou mais políticas públicas. Este fato nem sempre é destacado nos formulários de inscrição das práticas, cujo modelo não conduz a essa abordagem. O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, é um dos poucos municípios brasileiros que tem uma política habitacional, a qual implementada através de diversos programas, abrange não só a questão das favelas mas também da regularização fundiária dos loteamentos periféricos irregulares, da recuperação do estoque habitacional das áreas centrais deterioradas, da produção de novas unidades habitacionais e da resolução dos problemas habitacionais das famílias desabrigadas e vivendo em situação de risco. Este quadro institucional dá maior consistência à atuação do Poder Público Local nas favelas.

No caso de transferência de uma boa política, cabe examinar a iniciativa apoiada pelo BLP de documentar a Lei Municipal sobre as Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS de Belo Horizonte, trabalho executado pelo IBAM com o patrocínio da Caixa Econômica Federal. A importância da ZEIS como instrumento de planejamento e regulação do uso e ocupação do solo para a urbanização e regularização de assentamentos informais é inquestionável. Se a opção de documentar este exemplo de boa política e legislação urbana estiver correta, e for válida para a Região, a sua futura disseminação pelo Fórum Ibero-Americano e do Caribe e do BLP mostrará. Em termos nacionais, as ZEIS têm sido adotadas amplamente por vários municípios brasileiros, os quais se beneficiam das experiências passadas de outros Governos Locais para o aprimoramento de sua legislação urbanística. A repercussão dessa experiência, praticamente espontânea, é de tal ordem que o instrumento foi incluído na Lei Nacional N.10.257/2001 - o Estatuto da Cidade, como um instrumento de promoção da função social da propriedade. Mas é importante ressaltar que esse processo levou cerca de 20 anos para chegar ao estágio de institucionalização alcançado no país, desde a sua criação pelos Municípios de Recife e Belo Horizonte.

---

Deixamos de citar aqui o exemplo da disseminação do orçamento participativo - uma das práticas registradas no Banco de Dados do BLP - que já está sendo replicada mais além das fronteiras nacionais, porque não se refere particularmente ao tema da urbanização de favelas, embora possa afetar a alocação de recursos para esse fim. Mas cabe ressaltar que a sua adoção por mais de 140 municípios brasileiros se deu inicialmente por interesse dos próprios Prefeitos e só muito mais tarde atraiu a atenção e o apoio de outros agentes e instituições de capacitação e assistência técnica.

Em todos os exemplos citados, se aplica o conjunto de fatores facilitadores da transferência citados acima. Em conclusão, se o Fórum Ibero-Americano e do Caribe decidir apoiar a transferência na Região de práticas e/ou políticas de urbanização de favelas e regularização fundiária, deverá considerar a disponibilidade daqueles fatores que assegurarão o alcance do seu objetivo.

### **3.3 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS SOBRE O TEMA BASEADA NAS EXPERIÊNCIAS DO BEST PRACTICES**

O exame da documentação disponível sobre as práticas da Região, destacadas do Banco de Dados do BLP, permite concluir que as principais recomendações de políticas públicas sobre o tema seriam:

- a) políticas de financiamento que facilitem o acesso ao crédito habitacional às famílias de baixa renda, destinado a financiar a aquisição de lotes e unidades habitacionais e materiais de construção;
- b) políticas de combate à pobreza, visando melhorar as condições socioeconômicas da população pobre e sua inclusão social, através de ações voltadas para ampliar as suas oportunidades de educação, capacitação de mão-de-obra e geração de emprego e renda;
- c) políticas habitacionais de interesse social com prioridade no atendimento à população de baixa renda;

- d) políticas urbanas de regulação do uso e ocupação do solo;
- e) políticas de regularização fundiária.

É importante assinalar que as políticas públicas devem estar formalizadas em lei e em obediência aos estatutos jurídicos vigentes em cada país. Mas sua implementação efetiva depende igualmente da formulação e execução de planos/programas e projetos competentes. O caminho que vai da boa política à boa prática não está isento de obstáculos, passando necessariamente por etapas sucessivas de desenvolvimento cujo avanço dependerá da disponibilidade de recursos humanos, técnicos, institucionais e financeiros em cada localidade.

No caso do Brasil, estudo recente sobre a experiência brasileira de urbanização de favelas<sup>29</sup> indica as principais recomendações de políticas públicas que poderiam ser feitas para minimizar os problemas dos assentamentos informais:

- (a) quanto à política urbana local: mudança de padrões de uso e ocupação do solo e de serviços que reflitam uma mais justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e de desenvolvimento urbano; identificação de áreas especiais de interesse social; adaptação, onde couber, aos dispositivos do Estatuto da Cidade.
- (b) quanto à política fundiária: destinação das áreas públicas de domínio do Município para o assentamento de famílias carentes; negociação com o Estado e a União visando a transferência das áreas públicas que estejam sem utilização social para o domínio do Município; estabelecer procedimentos mais ágeis de consulta e colaboração com os órgãos do Judiciário pertinentes e Cartórios de Registro de Imóveis; aperfeiçoar as ações de fiscalização e controle sobre a ocupação ilegal de áreas de propriedade pública ou particular; privilegiar o reconhecimento dos direitos de posse; a concessão de uso especial para fins de moradia; agilizar os procedimentos exigidos pelo Estatuto da Cidade de modo a viabilizar a aplicação dos

---

instrumentos que assegurem a função social da propriedade urbana.

- (c) quanto à política habitacional: dar prioridade ao atendimento das necessidades habitacionais dos segmentos de mais baixa renda; incluir a urbanização de favelas como uma das prioridades da política; ampliar a oferta de alternativas habitacionais de baixo custo, ajustando a oferta às necessidades e opções das famílias faveladas.
- (d) quanto à política de saneamento: dar prioridade ao atendimento das áreas pobres onde são maiores as carências de serviços e os impactos negativos na saúde pública; flexibilizar os padrões de serviços e as tecnologias utilizadas (desde que preservada a qualidade dos serviços); exigir a aplicação de tarifas sociais compatíveis com os níveis de renda e de consumo das famílias pobres; fiscalizar a manutenção pela concessionária dos equipamentos e redes instaladas.
- (e) quanto às políticas sociais: direcionar as ações e programas sociais existentes para o atendimento das necessidades das famílias e moradores dos assentamentos urbanizados, ajustando-as, onde couber, às características da população-alvo.
- (f) quanto à política de financiamento: definir dotações orçamentárias para a função Habitação e Urbanismo que sejam proporcionalmente compatíveis com a gravidade do problema enfrentado pelo Município; mobilizar novos e adicionais recursos junto às diversas fontes disponíveis; ampliar o leque de parcerias, inclusive junto ao setor privado, de modo a atrair recursos - financeiros, materiais, institucionais ou humanos - complementares à capacidade de investimento do Poder Público; rever o funcionamento dos fundos municipais específicos, avaliando a sua eficácia; rever a política de subsídios praticada, examinando a sua sustentação no longo prazo.

- (g) quanto à política de recursos humanos: promover a capacitação dos quadros técnicos e administrativos das Prefeituras, por um lado, estimulando e valorizando o seu trabalho nos assentamentos informais, e, por outro lado, contribuindo para a sistematização das práticas adotadas e dos conhecimentos adquiridos.

## 4. CONCLUSÃO

O acervo de informações disponíveis permite concluir pela oportunidade e possibilidade de transferência das boas e melhores práticas que tratam de habitação e pobreza urbana. Pode-se afirmar que a urbanização de assentamentos informais, como uma ação que deve ser inserida nas políticas de habitação e de erradicação da pobreza, é um tema de importância estratégica para a Região latino-americana visando a melhoria das condições de vida da população mais desfavorecida. Tema que deverá ser contemplado na agenda de trabalho do Fórum Ibero-Americano e do Caribe Melhores Práticas para os próximos anos. Ressalta-se a importância do tema para o cumprimento pelos países da Região das Metas do Milênio estabelecidas pelas Nações Unidas no que se refere à redução da pobreza no mundo.

## 5. CONTATOS/FONTES PARA MAIS INFORMAÇÕES OU OPORTUNIDADES DE PARCERIAS

Seguem abaixo as entidades parceiras listadas nos formulários das boas e melhores práticas selecionadas para este estudo. Outras importantes fontes também foram listadas como: alguns sites de Instituições que tratam sobre o tema urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária e consultores que trabalham nessa área.

---

<sup>29</sup> LARANGEIRA. *op. cit.* v. 2.1. p. 53.

---

## 5.1 ENTIDADES PARCEIRAS E CONTATOS

### Agências Internacionais

Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe das Nações Unidas –  
pgu@pgu-ecu.029  
dinesh.mehta@unhabitat.org

### Governos Locais e Centrais

- *Argentina*  
Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente –desarrollosocial@desarrollosocial.gov.ar  
Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires –  
mospinfr@gba.gov.ar  
Municipalidad de Goya – fnprohab@miv.gov.ar  
Secretaría de Desarrollo Social y Salud de la Municipalidad de San Fernando –  
subcom@sfernando.mun.gba.gov.ar
- *Brasil*  
Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) - cohapar@pr.gov.br  
Governo do Estado do Ceará - proares@setas.ce.gov.br  
Prefeitura Municipal de Belém do Pará - sesan@interconect.com.br  
Prefeitura Municipal de Londrina - gabinete@londrina.pr.gov.br  
Prefeitura Municipal de Santo André - www.santoandre.sp.gov.br  
Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo - sbcurb@asatnet.com.br  
Prefeitura Municipal de Sobral - sduma@sobral.ce.gov.br  
Prefeitura Municipal de Vitória - notes@vitoria.es.gov.br  
Promotoria de Meio Ambiente de São Bernardo do Campo - gabifinancassbc@asatnet.com.br  
Subsecretaria de Política Urbana e Informação de Brasília (SUPIN/SEDUH) -  
seduh@seduh.df.gov.br
- *México*  
Alcadía de Xalapa - presmpal@xalapa.gob.mx

### Instituições Acadêmicas

- *Brasil*  
Universidade Federal do Pará - www.ufpa.br
- *México*  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey - abustani@campus.mty.itesm.mx
- *Venezuela*  
Universidad del Zulia - Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño -  
magonzal@luz.ve

### Instituições Financeiras Públicas

- *Brasil*  
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) - www.bndes.gov.br  
Caixa Econômica Federal (CAIXA) - www.caixa.gov.br

### Organizações Não-Governamentais

- *Argentina*  
Colegio Mayor Universitario - www.sintecho@infovia.com.ar  
Corporación Argentina de Discapacitados (CADIS) - cibaut@fadu.uba.ar  
Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina -  
iied-pds@sei.com.ar



- 
- *Chile*  
SUR Profesionales Consultores Limitada, Santiago - fmarquez@surprofesional.cl
  - *Colômbia*  
Fondo para la reconstrucción y el desarrollo social de la región cafetera -  
ejecafetero@telearmenia.net.co  
Fundación Compartir - fundcomp@impsat.net.co
  - *México*  
Centro de Estudios de Vivienda y Urbanismo (CENVI) - cenviac@laneta.apc.org  
Fundación Habitat y Vivienda - funhavi@terra.com.mx
  - *Paraguay*  
Sobrevivencia - Apoyo Integral a Comunidades Nativas y Ecosistemas -  
coordina@sobrevivencia.org.py
  - *Venezuela*  
Fundación Vivienda Popular - 75307.3117@compuserve.com  
Asociación Civil Nuevo Amanecer (CESAP) - acnacsap@telcel.net

### **Organização de Base Comunitária**

- *Argentina*  
Asociación Para Apoyo a Comunidades (APAC) - ezapiola@overnet.com.ar
- *México*  
Unión de Inquilinos y Solicitantes de Vivienda de Veracruz (UCISV- VER) –  
ucisvver@edg.net.mx

## **5.2 WEBSITES**

Best Practices Program- [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)

Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) - [www.direitoacidade.org.br](http://www.direitoacidade.org.br)

Cities Alliance - [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
- [www.ippur.ufrj.br](http://www.ippur.ufrj.br)

Lincoln Institute - [www.lincolninstitute.org](http://www.lincolninstitute.org)

IBAM - [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

Ministério das Cidades - [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

UN-HABITAT - [www.habitat-lac.org](http://www.habitat-lac.org) / [www.unhabitat-rolac.org](http://www.unhabitat-rolac.org)

## **5.3 CONSULTORES DO IBAM**

Adriana de Araújo Larangeira  
Alexandre Carlos de Albuquerque Santos  
Circe Gama Monteiro  
Glauro Bienenstein  
José Júlio Ferreira Lima  
Octavio Costa Gomes Neto  
Vera França Leite

---

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003. 320 p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras Rio de Janeiro: FASE/IPPUR/UFRJ, 1997. 248p. (Relatórios de pesquisa, 3).

BARBOSA, Maria José de Souza (coord.). Estudo de caso: Tucunduba - Urbanização do Igarapé Tucunduba, Gestão de Rios Urbanos, Belém-PA. Belém: UFPA, 2003. 68 p.

BIENENSTEIN, Glauco. Estudo de caso: Projeto Terra-Jaburu - programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental em áreas habitadas por população de baixa renda; intervenção no Bairro Jaburu, Vitória-ES. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003. 94 p.

BONDUKI, Nabil (Org.). HABITAT: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996. 267p.

BRASIL. Constituição(1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 13.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. 351p. (Coleção legislação brasileira, 5)

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

\_\_\_\_\_. Novo código civil: exposição de motivos e texto sancionado. Brasília: Senado Federal, 2002. 342p.

CADERNOS DE URBANISMO. A globalização da economia e a vida nas cidades. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, v.1, n.1, ago.1999. 30p.

ECLAC. Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean. Chile, 2002.

FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. 629 p.

\_\_\_\_\_. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003. p. 139-172.

FERNANDES, Marlene. Agenda HABITAT para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. 224 p.

FRANÇA E LEITE, Vera Lucia Sanches. Projetera: projeto terra jaburu, programa integrado de desenvolvimento social, urbano e de preservação ambiental nas áreas ocupadas por população de baixa renda, Vitória-ES. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2002. 48p. (Manual de Orientação para Replicação das Melhores Práticas de Gestão Local 2001/2002).

---

GOMES NETO, Octavio da Costa. TUCUNDUBA: urbanização do igarapé Tucunduba, gestão de rios urbanos, Belém-PA. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2002. 44p. (Manual de Orientação para Replicação das Melhores Práticas de Gestão Local 2001/2002).

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2001.

\_\_\_\_\_. Resultados do Universo do Censo 2000.

LARANGEIRA, Adriana (coord.). Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial, 2002. 3 v.

\_\_\_\_\_, e CASTRO, Tânia. Estudo de caso: Programa Santo André Mais Igual – intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II, Santo André-SP. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003. 124 p.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.

MOTTA, Diana. Apresentação ao XVII Congresso Brasileiro de Arquitetos. Rio de Janeiro, maio de 2003.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Estudo de caso: CARMINHA – recuperação urbana e ambiental em áreas de proteção dos mananciais jardim detroit e carminha. São Bernardo do Campo-SP. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003. 68 p.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da Cidade para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64 p.

PARANHOS, Alberto. Apresentação ao XVII Congresso Brasileiro de Arquitetos. Rio de Janeiro, maio de 2003.

PEDROZO, Alexandre do Nascimento. Estudo de caso: Moradas Cabo Frio – arquitetura e desenho urbano, moradias diversificadas, Londrina/PR. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003. 52 p.

REGULARIZAÇÃO da terra e moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. 175p.

SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos. Sacadura: urbanização de favelas em Santo André-SP. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2002. 41 p. (Manual de Orientação para Replicação das Melhores Práticas de Gestão Local 2001/2002)

SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO. Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras / FAPERJ, 2003. P. 119-138.

UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Program). Cities in a globalizing world: global report on human settlements. Nairobi, 2001.

---

\_\_\_\_\_. The challenge of slums: global report on human settlements. Nairobi, 2003.

\_\_\_\_\_. Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium. Nairobi, 2003.

\_\_\_\_\_. HSDB (Human Settlements Statistics Database).

VALDUGA, Rosane Aparecida. Cabo Frio: arquitetura e desenho urbano, moradias diversificadas, Londrina-PR. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2002. 52 p. (Manual de Orientação para Replicação das Melhores Práticas de Gestão Local 2001/2002).

WORLD BANK. Urban Service Delivery and the Poor: The Case of Three Central American Cities. Report, June 2002.

ZALUAR, Alba, ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 370p.