

| 959 | DO *HABITAT* AO *HABITAR*: PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO  
INTEGRADA COMO ESTRATÉGIA PARA URBANIZAR E  
REGULARIZAR ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Glenda Dantas Ferreira

**RESUMO:**

O objetivo deste artigo é refletir acerca dos programas/projetos de urbanização integrada (melhoramento de bairro) enquanto estratégia para superar a pobreza urbana e a segregação sócio-territorial a partir do planejamento e da execução de programas/projetos multissetoriais/integrados pautados em lógicas plurais e intersetoriais. Tem-se como hipótese básica que a inexistência de uma agenda que articule a política urbana, a habitacional e a ambiental vem contribuindo para a produção, reprodução e consolidação de territórios fragmentados, segregados socialmente e irregulares na perspectiva urbanística, ambiental e fundiária. O desafio é promover a recuperação e a qualificação ambiental das áreas ocupadas por moradias precárias (assentamentos) como uma prática urbanística, ambiental e fundiária numa perspectiva de política pública, de maneira a contemplar objetivos e padrões de qualidade urbana e de qualidade ambiental passíveis de universalização e garantidores tanto da incorporação da cidade legal à ilegal quanto da inclusão social dos moradores que residem nos assentamentos precários.

**PALAVRAS-CHAVES:** Política Urbana - Política Ambiental - Programas de Urbanização Integrada - Segregação Sócio-territorial

**1. APRESENTAÇÃO**

O processo de urbanização brasileiro produziu nas últimas décadas cidades marcadas pela fragmentação do espaço e pela segregação sócio-territorial. Produziu, também, uma crescente dificuldade de prover moradia em áreas regularizadas e urbanizadas como uma tentativa de melhorar as condições de vida de populações que residem em áreas precárias, garantindo-lhes, por conseguinte, maior mobilidade urbana, sobretudo no que se refere ao acesso a renda e ao consumo. De acordo com QUEIROZ (2007), a expansão do *habitat* precário é a principal consequência da segregação sócio-territorial. Para o autor,

A premência da localização em áreas com proximidade ou acessibilidade aos territórios onde estão concentradas a renda e a riqueza desencadeia a reprodução do **habitat** (grifo no original) precário como solução para a inserção na condição urbana. Suas características são a ilegalidade, a irregularidade, construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e, em muitos casos, o emprego de parcelas consideráveis da renda no aluguel (QUEIROZ, 2007, p. 35)

A problemática apontada pelo autor é produto, via de regra, do acelerado e desordenado crescimento de áreas periféricas relativamente desprovidas de infraestrutura e de equipamentos e serviços sociais urbanos, habitadas por população de baixa renda que fica à margem dos sistemas financeiros formais da habitação e do acesso à terra regularizada e urbanizada. O enfrentamento da referida problemática passa necessariamente por ações de reconstrução urbanística, fundiária, social, ambiental e habitacional dos territórios, tomando-os como elemento articulador das ações do Estado como estratégia para superar a pobreza urbana e garantir condições adequadas de *habitabilidade*. Esta pode ser compreendida uma habitação adequada (moradia sadia, segura, protegida, acessível, disponível, com serviços, instalações e comodidades básicas, e o gozo de liberdade frente à discriminações de moradia e segurança jurídica da posse).

Na realidade, o processo de urbanização brasileira contribuiu para formação e consolidação de áreas periféricas e pobres em sua grande medida desprovidas da oferta infraestrutura e de equipamentos e serviços sociais urbanos, e áreas ricas, onde aquela oferta se concentra. Como parte constituinte, “viva” e cristalizada daquelas áreas periféricas estão os assentamentos precários que em sua maioria resultam da ocupação irregular de áreas de risco (encostas, dunas, locais inundáveis) por populações de baixa renda e que ficam a margem dos sistemas financeiros formais da habitação e do acesso a terra regularizada e urbanizada.

De acordo com o IBGE (Censo 2010), existem no Brasil 3.224.529 domicílios localizados em aglomerados subnormais, os quais são habitados por 11.425.644 pessoas. Ao todo se têm 6.329 aglomerados. Esses números ilustram uma parte significativa da complexidade referida anteriormente. Nesse sentido, encontrar soluções para a recuperação dos assentamentos precários integrando-os à cidade formal continua sendo um grande desafio no campo da relação Estado X Mercado X Sociedade, de forma geral.

Especificamente, o setor público brasileiro no campo das políticas públicas tem que enfrentá-lo multissetorialmente, e mais ainda devido à crescente e complexa amplitude do processo de deterioração urbana, expresso em problemáticas como inadequação ambiental, disfunções urbanas e segregação sócio-espacial. Nesta linha, cabe destacar que no Brasil, historicamente, houve o predomínio de políticas sociais concebidas com base em diagnósticos gerais e que obedeciam a lógicas setoriais particulares e com baixo ou nenhum grau de articulação entre as ações, fazendo com que problemas sociais fossem interpretados e enfrentados de forma isolada e com alto grau de dissociação de realidades sociais mais

abrangentes, dinâmicas e complexas, o que resultava na busca por soluções com baixo grau de integração intersetorial.

Isto posto, parece ser evidente que um dos grandes desafios que se impõe no campo do planejamento e da gestão urbana é o de fomentar novas soluções, programas e projetos que consigam articular métodos de eficácia social e econômica com o tratamento integrado de questões ambientais, fundiárias, urbanísticas e de combate à pobreza.

Diante do exposto, verifica-se que, em alguma medida, o enfrentamento dos desafios supracitados vem sendo buscado através do desenho de soluções estratégicas, articuladas e plurais, com maior destaque às direcionadas ao combate da pobreza urbana e à incorporação da *cidade ilegal à legal*. Como elemento geral constitutivo e referencial desse desenho encontra-se uma “nova geração de políticas habitacionais fomentadas pelas instituições multilaterais de crédito” executadas por países em desenvolvimento. De forma prática, a operacionalização de tais políticas usualmente vem sendo feita através da execução de programas/projetos de urbanização integrada (Neighborhood Upgrading Programs - NUPs ou Programas Multissetoriais), cujo foco principal é a implementação de ações combinadas de implantação de infraestrutura urbana, construção de equipamentos sociais urbanos, estímulo à organização social, regularização fundiária e urbanística e educação socioambiental.

O objetivo deste artigo é refletir sobre programas/projetos de urbanização integrada (melhoramento de bairro) enquanto estratégia para superar a pobreza urbana, da irregularidade (fundiária, urbanística e ambiental) e a segregação sócio-territorial a partir do planejamento e da execução de programas/projetos multissetoriais/integrados pautados em lógicas plurais e intersetoriais. Tem-se como hipótese básica que a inexistência de uma agenda que articule a política urbana e a ambiental vem contribuindo para a produção, reprodução e consolidação de territórios fragmentados, segregados socialmente e irregulares na perspectiva urbanística e fundiária.

O presente artigo está organizado em quatro partes, além desta apresentação. Na primeira, faremos uma discussão sobre a questão urbana na agenda socioambiental. Especificamente tentaremos apreender a relação entre território, meio ambiente e políticas públicas. Na segunda, lançamos luz sobre a importância de o Estado a partir do seu instrumental planejamento e gestão das cidades construir uma agenda que aproxime cada vez mais as políticas urbana e ambiental, de maneira a superar a pobreza urbana e garantir o direito à cidade. Na terceira parte, situaremos os programas/projetos de urbanização

integrada como elemento característico de uma “nova geração de políticas habitacionais” as quais passam a pensar a questão da habitação para além da provisão de moradias, na medida em que agrega variáveis de ordens diversas, como por exemplo, a ambiental, a urbanística e a fundiária. Por fim, reservamos a última parte para as considerações finais onde apresentamos os principais desafios e oportunidades que os programas/projetos colocam no sentido de equacionar a problema da segregação socioterritorial e do imobilismo de parte da população, garantindo a inclusão social e a cidadania.

## **2. MORADIA, MEIO AMBIENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS: algumas considerações.**

Para compreender a relação moradia, meio ambiente e políticas públicas é fundamental compreendermos a noção de espaço, dado que a dimensão espacial é central no desenvolvimento de políticas públicas de uma forma geral. Em específico, porque noções de ambiental, territorial e urbano estão ligadas entre si por meio do espaço. Este, portanto, não pode ser resumido apenas ao físico, na medida em que ele é produto de relações sociais e também as produz e reproduz. Neste sentido, para efeito de análise, assume-se a ideia básica de que não há separação entre sociedade e espaço, sendo fundamental o reconhecimento das diversas formas de apropriação do espaço e do processo de produção do mesmo.

Anteriormente, apontamos que as noções de ambiental e urbano estão ligadas entre si por meio do espaço, e isso se releva importante na medida em que mais de 80% da nossa população reside em cidades, e que o modelo urbano industrial, sobretudo no século passado, se mostrou predatório e gerador de impactos socioespaciais negativos, principalmente do ponto de vista ambiental. Nesta linha, destaca-se que a condução pelo Estado e pelo mercado do processo de desenvolvimento brasileiro produziu um modelo de urbanização que resultou em cidades fragmentadas, marcadas, em especial, por um padrão elitista e excludente de acesso à terra urbanizada e regularizada, fazendo com que parte significativa da população passassem a morar em condições habitacionais precárias, informais e inadequados do ponto de vista ambiental, urbanístico e fundiário. Para FERNANDES (2004),

o fenômeno da ilegalidade tem sido causado não só pela combinação entre mercados de terras especulativos e sistemas políticos excludentes, mas também pela ordem jurídica em vigor. Como resultado, o lugar dos pobres nas

idades tem sido as áreas inadequadas para a ocupação humana e, como frequência cada vez maior, as áreas públicas e de preservação ambiental (FERNANDES, 2004, p. 116)

Na realidade, a linha de orientação do investimento público urbano foi definida por relações clientelista que respondem a interesses coletivos. Porém há a subversão de uma orientação de investimentos que poderia ser dada pelo planejamento urbano. Enfim, as possíveis alternativas de habitação que incluem serviços e infraestrutura não são encontradas pela população nem no mercado, nem nas políticas públicas. (FERNANDES, E. 2004; MARICATO, E, 2007). É preciso ter claro que ações econômicas ligadas ao plano político do Estado são fundamentais para a reprodução da produção privada do espaço residencial capitalista, cuja lógica obedece aos nexos do valor de troca e da valorização do solo urbano. Há, portanto, que se compreender o papel do Estado na produção habitacional e na implantação de infraestrutura urbana e equipamentos de consumo coletivo, assim como o papel do capital privado do setor imobiliário na produção e reprodução do espaço.

Para FERNANDES (2004), “há um falso conflito que tem sido articulado entre os valores ambientais e os valores sociais de moradia” (p. 100). Na visão do autor, o diálogo entre a agenda verde - introduzido, sobretudo, com a Agenda 21 - com as reflexões sobre as áreas urbanas (*Agenda Habitat*) tem sido difícil, na medida em que aqueles valores são colocados em oposição crescente. Isto pode ser visto com mais clareza nas tentativas do Ministério Público de cobrar o processo de institucionalização e implementação de programas/projetos de regularização fundiária plena em assentamentos precários, e a resistência de diversos setores naquele processo. É, em síntese, o conflito entre a agenda verde (essencialmente naturalista) e a agenda marrom que busca atrelar novas visões e discussões, como por exemplo: refletir sobre impactos socioambientais de políticas de desenvolvimento urbano, como mobilidade urbana, habitação e saneamento ambiental, tendo como elemento fundamental a problemática da pobreza urbana.

É preciso reconhecer, todavia, que vem ocorrendo mudanças importantes na nossa política ambiental, em particular do ponto de vista jurídico. O ponto é que as mesmas não têm sido refletidas ou transformadas em realidades ambientais concretas, seja devido a dificuldade de se estabelecer ações cooperativas entre as esferas de poder (e isso não apenas do ponto de vista financeiro, mas sobretudo institucional, regulatório, normativo); seja porque a incorporação da dimensão ambiental ao planejamento e a gestão urbana ainda é uma prática incipiente. Conseqüentemente, repõe-se a necessidade de alterações na relação

entre políticas públicas e meio ambiente no território, uma vez que a pressão sobre a terra urbana e obviamente sobre seus recursos vem ganhando peso crescente no que se refere ao processo de produção de moradias. De acordo com FERNANDES (2004),

O Estatuto das Cidades reconheceu a crise generalizada da moradia e a proliferação de formas de ilegalidade urbana no que diz respeito aos processos de acesso ao solo e à moradia – produzidas pela combinação da falta de políticas habitacionais adequadas e a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário – são ao mesmo tempo resultados e causas de vários problemas urbanos e ambientais enfrentados pelos municípios (FERNANDES, 2004, p. 125)

O grande desafio é, portanto, alterar a nossa estrutura fundiária, pois parece ser consenso que o grande nó da política urbana é a questão da terra. Para PESSOA (2008), é fundamental que se enfrente a questão institucional da propriedade da terra como condição essencial e indispensável para o equacionamento do problema da habitação e da questão fundiária urbana. Parece ser inegável que o inadequado e insuficiente tratamento dessas questões produz, do ponto de vista urbanístico e ambiental, um padrão de crescimento periférico. Neste sentido, a intervenção do poder público tem que ser no sentido de equacionar os problemas da habitação da população de baixa renda e da questão fundiária urbana. Essa intervenção, por seu turno, permitiria que o acesso às formas de moradia e ao solo urbano fossem democratizadas, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Ou seja, a efetivação do direito à moradia e à gestão democrática da cidade.

### **3. PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES: um desafio multidisciplinar**

Neste artigo nos interessa discutir o planejamento como elemento central na produção do espaço social, ou seja, de um espaço que é produto e produtor de relações sociais. Para SOUZA (2010),

... a cidade, produto dos processos sócioespaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço (SOUZA, 2010, p. 52).

Em suma, a construção teórico-analítica desenvolvida aqui está alicerçada na ideia de que não há separação entre sociedade e espaço, o que permite conformar a noção de formações socioespaciais, primeiro. Segundo, a dimensão espacial é de fundamental importância no desenvolvimento de políticas públicas e na construção de pactos. Por fim, o espaço é capaz de ligar entre si as noções de ambiental, social e urbano. Nesse sentido, o planejamento deverá, portanto, dar conta da amplitude e da complexidade dos quadros socioespaciais do espaço urbano, de forma que incorpore não apenas o ambiente institucional (Estado e administração pública), mas também a sociedade como ator importante na produção e reprodução do espaço social.

Evidentemente que “para atacar os complexos problemas da pobreza urbana” resultantes do rápido e desordenado de crescimento urbano, os projetos de desenvolvimento urbano, a partir da década de 90, passaram a ter que contemplar duas vertentes básicas: i) a implantação de infraestrutura urbana e as ações de desenvolvimento comunitário, como elementos centrais na garantia do processo de integração da cidade real à formal; e ii) o fortalecimento e a modernização da estrutura administrativa e institucional dos municípios com base em princípios de gestão pública empreendedora, no contexto mais amplo da reforma do Estado. (CLEMENTINO, 2004; CUNHA, 2006).

No bojo dessas mudanças, os processos de planejamento e gestão do espaço urbano vêm ganhando cada vez mais centralidade, fato que pode ser explicado pelo aumento da importância dos municípios a partir da Constituição de 1988 e pela maior identificação dos cidadãos com tais processos na esfera local de poder. (BRANDÃO, 2004; BORBA, 2000).

Nesse contexto, o padrão centralizado de planejamento, formulação e operacionalização de políticas públicas perde espaço para o padrão descentralizado (gestão do desenvolvimento), caracterizado pela horizontalidade na relação Estado-Sociedade, pela seletividade espacial e integração das políticas públicas e pela interação dos atores sociais. Como evidência disso, se verificam mudanças no modelo de organização e gerenciamento da cidade pelo poder local que cada vez mais busca produzir resultados eficientes no atendimento às demandas da comunidade o que ocorre, na maioria das vezes, através do fortalecimento de práticas participativas de gestão pública e do crescente uso de ferramentas gerenciais que apoiam o desenvolvimento da gestão. (MACEDO, 1999).

Parece existir, contudo, um certo consenso acerca das limitações do poder público em conceber arranjos político-institucionais e operacionais mais flexíveis

gerencialmente e que também agreguem elementos participativos, sem que tenham que deixar de lado o compromisso com as prioridades estratégicas do governo, de acordo com uma visão integral e de médio e longo prazo. (GARNIER, 2000). Além disso, vem sendo verificado, nos últimos anos, a necessidade de dotar a administração municipal de um instrumento formal de planejamento que reúna diretrizes dos diversos planos setoriais e expresse, de forma sintética, políticas e estratégias orientadoras do processo de desenvolvimento socioeconômico, ambiental e territorial das nossas cidades. O problema quase sempre evidente é de há uma desarticulação entre política habitacional e política fundiária, a qual por vezes revela as fragilidades institucionais e administrativas na implementação de projetos habitacionais.

A despeito disto, cabe ressaltar que há um esforço, ainda insuficiente, para alterar práticas e processos de produção do espaço pelo poder público, sendo necessário, para tanto, o estabelecimento de pactos Estado-Sociedade, Estado-Estado (nos seus diferentes níveis) e no interior das próprias administrações públicas na forma de relacionamento entre os diversos órgãos as compõem.

Nesta linha, a interdisciplinaridade, a intersetorialidade e o trabalho em rede ganham evidência, sobretudo se adotarmos como referência o Movimento por Cidades Saudáveis. Por meio deste, busca-se, em linhas gerais: i) passar de um trabalho individual e compartimentado para um trabalho coletivo (multiplicidade de olhares/visões) considerando, sobretudo, a reciprocidade das relações; ii) sua base de sustentação é um modelo de planejamento geral, diferente do tradicional (forte caráter setorial), a partir do qual estrutura governamental, de acordo com a lógica intersetorial, supõe a articulação de planos e o compartilhamento de informações, e apresenta-se, sobretudo, mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação; e iii) o trabalho em rede na busca pela construção da URBE, ou seja, de um espaço coletivo aonde as coisas acontecem e se inter-relacionam, tendo o Estado o papel de ator mediador e não centralizador do processo de desenvolvimento.

Autores como Lefebvre pode ser recuperado na tentativa de pensarmos a importância da integração das ciências (dos saberes) na explicação da dinâmica e das características da cidade e do espaço urbano, e dos processos ocorridos. Para o autor, o espaço é categoria central na análise da cidade, na medida em que é social, ou seja, é produzido e reproduzido através das relações sociais de produção. Ou seja, se estabelece uma relação dialética em que o espaço é ao mesmo tempo produto e produtor da vida social.

Desta feita, embora existam análises que defendam a fragmentação/especialização da ciência para explicar processos, estruturas, é fundamental que se construa uma relação de interdependência funcional entre as ciências que tratam do espaço e da produção e reprodução do mesmo, formando uma espécie de estrutura na qual o todo é constituído por elementos que se inter-relacionam e que ao serem alterados provocam alterações nos outros. (VILLAÇA, 1998).

#### **4. PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA: uma “nova geração de políticas habitacionais”**

As cidades brasileiras há muito convivem com o crescimento urbano desigual, caracterizado pela formação de periferias precariamente equipadas, onde degradação ambiental, ilegalidade e informalidade apresentam-se como características marcantes do processo de uso e ocupação do território. Na esteira dessa formação, verifica-se que os assentamentos precários possuem significativo destaque no quadro das demandas habitacionais reprimidas, seja no acesso à moradia, seja no acesso à terra, em especial porque resultam, em grande medida, de um amplo processo de produção habitacional e fundiária que vem fortalecendo a construção *ilegal* da cidade contemporânea. Aqueles assentamentos são uma marca cristalizada dessa construção, não surgindo espontaneamente, pelo contrário: são produzidos e fomentados pelos modelos de desenvolvimento econômico e de políticas habitacionais.

Numa perspectiva mais específica, os movimentos descentralizantes reforçaram a importância do planejamento e gestão local, e para tanto foi atribuída aos municípios um conjunto de competências. Ganha destaque também a temática do desenvolvimento urbano e da gestão democrática da cidade. Interessa-nos reter, de maneira geral, que essas transformações estão inseridas em um momento claramente definido na história da política urbana no Brasil, diretamente associado à luta pela Reforma Urbana. Especificamente, queremos situar a trajetória da política habitacional brasileira, como elemento constitutivo da política de desenvolvimento urbano.

A referida trajetória pode ser analisada a partir de três períodos: O primeiro foi marcado pela intervenção direta do Estado na promoção do desenvolvimento urbano (projetos, programas, disponibilização de recursos, criação de sistema de financiamento) que teve seu início nos anos 60 perdurando até a segunda metade da década de 80. A política

habitacional foi conduzida pelo Banco Nacional de Habitação. Já o segundo período foi caracterizado pelo esvaziamento do papel interventor do Estado na elaboração e implementação da política habitacional, resultante da crise fiscal-financeira do setor público brasileiro, de um lado. De outro, pela emergência e o fortalecimento de movimentos sociais urbanos em defesa da reforma urbana e do cumprimento da função social da propriedade. (SILVA 2003). Os estudiosos da política urbana consideravam que havia um processo de falência das cidades tanto do ponto de vista social quanto ecológico; a segregação espacial acentou-se e generalizou-se nas periferias urbanas. Para equacionar essa problemática urbana, era fundamental a instituição de um novo modo de pensar o planejamento e a gestão da cidade, daí que surge a concepção da reforma urbana. (SANTOS JÚNIOR, 1996).

Nos anos 90, por seu turno, agências multilaterais de crédito (Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial) passaram, de certa forma, a ocupar alguns “espaços vazios” deixados pelo Governo Federal na implementação de políticas habitacionais via concessão de empréstimos gerenciada pelo governo federal e redistribuídos a nível municipal, principalmente em programas de combate à pobreza e de integração da *cidade ilegal à legal*, introduzindo o enfoque de ações integradas de urbanização. (MENDES, 2006; CARDOSO, s/d).

O último período, iniciado nos anos 2000, tem como principal característica a retomada do papel do Estado no planejamento e na implementação de projetos habitacionais, tendo como premissa básica a gestão democrática da cidade, a qual contém elementos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e da Constituição Federal de 88. Nesse período, foram estabelecidos os principais marcos regulatórios e institucionais da política de desenvolvimento urbano de forma geral, e da política habitacional, em particular.

Em suma, no Brasil até o início dos anos 2000 houve o predomínio de projetos habitacionais que ficavam restritos única e exclusivamente para a ideia de provisão habitacional. Aqui cabe introduzirmos o conceito desenvolvido por Lefebvre de *habitat* entendido enquanto moradia/habitação, a despeito do fato de que na construção de conjuntos habitacionais estivessem presentes outros elementos como a provisão de infraestrutura urbana. Aqui o Movimento Nacional pela Reforma Urbana teve um papel central na conformação de uma “nova geração de políticas habitacionais” no âmbito da política urbana brasileira, a qual ganhou um capítulo específico na Constituição Federal de 1988, tendo como principal diretriz o cumprimento da função social da propriedade. Porém,

foi somente no início dos anos 2000 que foi aprovado o Estatuto das Cidades, a partir do qual se definiu um conjunto de orientações para o cumprimento da referida função.

Além do Estatuto, novas institucionalidades foram criadas, a exemplo do Ministério das Cidades que passou a ser o órgão do Governo Federal responsável pela política de desenvolvimento urbano no Brasil, mais especificamente a política de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e programas urbanos. A grande diferença residiu no fato de que essas políticas mesmo estando estruturadas setorialmente deveriam passar a ser tratadas de forma integrada. Conseqüentemente, os programas/projetos habitacionais, por exemplo, não estariam mais restritos à provisão habitacional (*habitat*) *strictu sensu*, ganhando novos contornos e dimensões.

Desta feita, passa a ter relevância e centralidade o conceito de *habitabilidade*, o que repõe com clareza outro conceito desenvolvido por Lefebvre que é o de *habitar* que vai além da noção de *habitat* (moradia). Este conceito incorpora elementos da vida urbana e da garantia do direito à cidade, entendido aqui como o direito à vida urbana, aos usos, ao *habitar*, na medida em que a ideia de direito à cidade traz no seu bojo elementos de gestão democrática, de planejamento, de produção e de cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Tem-se, portanto, como premissa básica que o uso do espaço urbano deve ser socialmente justo, de forma a garantir aos cidadãos condições adequadas tanto de mobilidade no território quanto de apropriação do mesmo. Por fim, as reflexões sobre o direito à cidade têm como categorias centrais a distribuição espaço, a produção e o consumo do espaço, assim como a desigualdade na cidade.

Neste sentido, cabe destacar que o tratamento de assentamentos precários como frações urbanas consolidadas, socialmente legítimas e integrantes do tecido urbano vem sendo objeto de atenção do poder público brasileiro nas duas últimas décadas. Isto deriva em alguma medida do crescente movimento protagonizado pela sociedade civil organizada que vem pressionando o poder público, em todas as suas esferas, por políticas públicas contra a segregação espacial e a exclusão social. (UFRN/FUNPEC, 2004).

Em síntese, com o foco direcionado ao tratamento integral da pobreza, sobretudo nos assentamentos precários, surge, a partir dos anos 90, o que se pode classificar como “uma nova geração de políticas habitacionais fomentadas pelas instituições multilaterais de crédito”. Historicamente, a influência dessas agências na definição de elementos centrais da política urbana brasileira ganha fôlego com a crise econômica dos anos 80 e com o processo de falência do sistema de financiamento do desenvolvimento urbano. Nesta linha, dá-se

ênfase a projetos de apoio institucional, articulados às intervenções de melhoramento integradas, as quais incorporam outras dimensões além da infraestrutural. Neste sentido, os projetos para os assentamentos precários tinham como objetivo estratégico o enfrentamento da pobreza urbana e a garantia de que a população-alvo seria efetivamente atendida.

De acordo com Denaldi (2008), no Brasil o processo evolutivo de intervenção em assentamentos precários, é descrito da seguinte forma,

A concepção das políticas desenvolvidas pelos pioneiros orientava-se para o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de “direitos sociais mínimos”, como o acesso ao saneamento. Na década de 1980, a ação municipal se caracteriza pela intervenção “emergencial”, destinada a promover, em algum grau, a melhoria das condições de infraestrutura, com projetos quase sempre executados in loco e que se atêm, na grande maioria dos casos, aos limites do território ocupado pela favela. Na década seguinte, esta concepção evolui: agora se procura orientar as intervenções na direção da integração das favelas à cidade, rompendo com a visão setorial, tratando conjuntamente as questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas. (DENALDI, 2008, p.61)

Cabe destacar que o paradigma brasileiro de intervenção integrada é o Programa Favela-Bairro desenvolvido no Rio de Janeiro e financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o qual é considerado como “o melhor exemplo da incorporação efetiva de operações urbanas integradas, envolvendo o provimento de infraestrutura e serviços sociais com alto nível de participação comunitária.” (SILVA JÚNIOR, 2006). Naquele programa foram adotados parâmetros de urbanização que permitiram que fossem reduzidas as remoções, e que fossem alcançadas condições adequadas de moradia.

Tendo como modelo o Favela-Bairro inúmeros outros programas de urbanização integrada foram desenvolvidos em países latino-americanos. De acordo com BRAKARZ (2002: 27), “os programas de melhoramento de bairros (PMB’s) estão se tornando uma das estratégias preferidas dos governos locais para atacar os complexos problemas de pobreza urbana.” A despeito disto, segundo ORTEGÓN et ali (2005), ainda é dada pouca importância a uma gestão dos programas baseada na premissa de que esses devem ser tratados como um todo orgânico e multifacetado.

Embora isso seja verdadeiro, os PMB's tentam avançar na linha de que não basta apenas um volume significativo de investimentos, sendo necessário a existência de valores e instituições e o cumprimento de normas e procedimentos, pois o enfrentamento da pobreza deve ser feito com: i) articulação das políticas (fundiária, habitacional, mobilidade e saneamento); ii) ampliação de recursos financeiros; iii) incorporação de procedimentos e práticas de desenvolvimento institucional; iv) gestão participativa e integrada.

Em síntese, a prática dos programas de urbanização integrada no Brasil vem mostrando claramente a importância do planejamento e da gestão urbana integrada de maneira a superar práticas anteriores pautadas na especialização/setorialização em direção à formatação e consolidação de estratégias que permitam dar conta, em simultâneo, de aspectos urbanísticos, fundiários, socioeconômicos, ambientais e infraestruturais. É, portanto, a integração e a multidisciplinaridade que podem conseguir de forma estruturante equacionar o problema da segregação sócio-territorial permitindo a inclusão social e a garantia do direito à moradia e à cidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 88 e posteriormente o Estatuto das Cidades, embora apresente um desenho confuso em relação às competências federativas, introduziram elementos inovadores no que se refere “às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana”. A Constituição de 88 define como competência do município ações de saneamento ambiental, transporte urbano e o controle sobre o uso e a ocupação do solo urbano.

Ao que tudo indica há uma dificuldade de aplicação dos instrumentos urbanísticos trazido com a Constituição de 88 e o Estatuto das Cidades quando se intenta implementar um processo de reestruturação do quadro habitacional de maneira que se contenha a ocupação ilegal e predatória devido a ausência de alternativas em termos de planos, políticas e projetos na área de habitação. Essa dificuldade tem um grau de correlação bastante elevado com a questão do fator terra, não apenas para a provisão de moradias, mas também para a regularização fundiária (MARICATO, 2010)

A introdução da ideia de *habitar*, manifesta no conceito de *habitabilidade*, no âmbito dos programas/projetos habitacionais de interesse social tem contribuído para a melhoria da qualidade urbanística, ambiental, social e fundiária dos assentamentos precários, uma vez que tende a desenvolver soluções que equacionem o problema da

informalidade e irregularidade nos processos de uso e ocupação do solo urbano; permite, ainda, introduzir elementos que integram as políticas de desenvolvimento urbano, assim como permite o fortalecimento de práticas e ações de participação comunitária. A busca pelo *habitar* tem permitido o acesso de famílias que moram em condições de precariedade ao território; tem reduzido a segregação socioterritorial e contribuído para a consolidação da cidadania.

Cabe registrar, ainda, é que as ações direcionadas para a garantia de melhores condições de habitabilidade demanda a implementação de instrumentos de planejamento e gestão urbanas, assim como o estabelecimento de mecanismos e canais de cooperação entre as diversas esferas de poder (federal, estadual e municipal) dado que se busca por meio dos programas de urbanização integrada enfrentar problemas estruturais dos assentamentos precários, como a segregação socioterritorial, as disfunções urbanas e os problemas de inadequação ambiental, ou seja, problemas que não se restringem à dimensão urbanística. Isso coloca, claramente, a necessidade de se consolidar uma política fundiária, sobretudo porque a habitação e a terra ocupam lugar central na questão urbana.

Ademais, o reconhecimento de novos direitos coletivos pela Constituição Federal de 88, quais sejam: direito à participação população da gestão das cidades; o direito ao meio ambiente equilibrado, e o direito ao planejamento das cidades, ainda se colocam como desafios a serem superados não apenas do ponto de vista legal (jurídico), mas como prática do Estado na tentativa de cumprir a função ambiental e social da cidade e da propriedade.

Por fim, os programas de urbanização integrada enquanto representantes legítimos de uma “nova geração de políticas habitacionais” representam um avanço na transição da noção de *habitat* para a de *habitar*. A busca pela consolidação do *habitar* é um desafio que precisa ser enfrentado de maneira multidisciplinar dada a existência de problemas de ordens diversas (social, ambiental, urbanístico e fundiário) que vêm sendo cristalizados nas cidades brasileiras, em especial nos assentamentos precários. Na realidade, a recuperação e a qualificação ambiental das áreas ocupadas por moradias precárias, devem ser incorporadas enquanto prática urbanística numa perspectiva de política pública, sendo que estas devem contemplar objetivos e padrões de qualidade urbana e de qualidade ambiental passíveis de universalização. Ademais, há a necessidade de se implementar a regularização fundiária plena integrada ao processo de gestão urbana e ambiental

Isso não é, de maneira alguma, uma demanda técnica de Estado, é uma disputa política, econômica e social que envolve interesses diversos e em sua maioria conflitantes, na medida em que se disputa o espaço como valor de uso e valor de troca.

## 6. REFERÊNCIAS

BORBA, Robinson Antonio Vieira. 2000. *A Cidade Cognitiva: Proposição para o Desenvolvimento Local na Era do Conhecimento*. FAU/USP, São Paulo. (Tese de Doutorado).

BRAKARZ, José; GREENE, Margarita; ROJAS, Eduardo. 2002. *Cidades para Todos – Experiências recentes com Programas de Urbanização Integrada*. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.

BRANDÃO, Carlos Antonio. 2004. *Novas escalas e dimensões para o desenvolvimento regional e urbano no Brasil*. (mimeo)

BRASIL. 2010. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!** Brasília/DF, Ministério das Cidades.

\_\_\_\_\_. 2004. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades**, Brasília/DF, Ministério das Cidades.

\_\_\_\_\_. 2001. **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidades**. Brasília/DF, Câmara dos Deputados.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2004. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/CEM. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, 2007.

CLEMENTINO, M<sup>a</sup> do L. M. 2004. *Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial*. Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal

COSTA, Geraldo Magela, MENDONÇA, Jupira Gomes de. 2008. *Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte.

CUNHA, Carla G. S. 2006. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. (mimeo).

DENALDI, Rosana. 2008. Estratégias de enfrentamento do problema: favela In: *Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília/DF.

FERNANDES, Edésio. 2004. Impacto socioambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica. In. MENDONÇA, Francisco (org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: Editora UFPR.

UFRN/FUNPEC. 2004 *Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal*. Natal.

GARNIER, Leonardo. *Función de coordinación de planes y políticas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión pública N° 01, Santiago do Chile, abril, 2000.

GUZMÁN, Marcela. 2007. *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión pública N° 64, Santiago do Chile, Agosto.

LEFEBVRE, Henri. 2008. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

\_\_\_\_\_. 2001. **O Direito à Cidade**: São Paulo: Centauro.

MACEDO, Mariano de Matos. 1999. *Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional*. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.96, p. 49-76, maio/ago.

MARICATO, Ermínia. 2011. **Os impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ, Vozes.

NAVARRO, Hugo. 2005. *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública N° 41, Santiago do Chile, junio.

ORTEGÓN, E. et alli. 2005. *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública N° 39, Santiago do Chile, Agosto.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. 2007. *Metrópoles, Reforma Urbana e Desenvolvimento Nacional*. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, Santos Júnior, Orlando Alves dos. (org.) **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Editora Revan/Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro/RJ.

ROLNIK, Raquel. *Cidade brasileira: uma ou muitas?* 2008. **Cienc. Cult.** , São Paulo, v. 56, n. 2, 2004. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252004000200014&lng=pt&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200014&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de Maio de 2008.

SILVA JUNIOR, Luís R. Coli. *O Programa Favela-Bairro e as Políticas Habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. 2010. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 7ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.

STEPHANOU, Michele C. 2005. *Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil*. Civitas. V.5. n.1, p.127-160, Porto Alegre, jan-jun.

VILLAÇA, Flavio. 2008. *Espaço Intraurbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel.