



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO URBANO E PROJETO URBANÍSTICO

**Urbanização de favelas e o direito à cidade: referências de análise
pela experiência da Vila DNOCS, no Distrito Federal**

Dissertação de Mestrado

Roberta Pereira da Silva
Professor-orientador: **Benny Schvarsberg**

Brasília, julho de 2014.

Roberta Pereira da Silva

**Urbanização de favelas e o direito à cidade: referências de análise pela
experiência da Vila DNOCS, no Distrito Federal**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte integrante dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Arquitetura e Urbanismo

Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Projeto Urbanístico

Orientador: Benny Schvarsberg

Brasília, julho de 2014.

S123s SILVA, Roberta Pereira da.

Urbanização de favelas e o direito à cidade: referências de análise pela experiência da Vila DNOCS, no Distrito Federal / Roberta Pereira da Silva. - 2014. 141 p. 297mm. (UnB - PPG/FAU, Mestre, Arquitetura e Urbanismo, 2014).

Orientador: Benny Schvarsberg

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2014.

1. Direito à Cidade. 2. Distrito Federal. 3. Função Social da Propriedade. 4. Urbanização de Favelas. I. UnB – PPG/FAU. II. Título (série).

CDU: XXX.X (XX)

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

Contato: ropsvr@hotmail.com

Roberta Pereira da Silva

**Urbanização de favelas e o direito à cidade: referências de análise pela
experiência da Vila DNOCS, no Distrito Federal**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte integrante dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Benny Schvarsberg – Orientador
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho – Examinador Interno
Faculdade de Geografia da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Celso Santos Carvalho – Examinador Externo
Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Celene e Carlos Renato, pela liberdade e compreensão, e também por me ensinar a importância de se ter disciplina e coragem para empreender.

Agradeço a minha irmã, Renata, a companheira de todas as horas.

Agradeço a Sérgio Medeiros, a meus tios, meus primos e demais familiares, pelo carinho, respeito e apoio de sempre.

A minha sobrinha Valentina, pelo sentimento de amor mais puro.

A Benny Schvarsberg que contribuiu de forma incondicional para eu pudesse desenvolver esta pesquisa. Obrigada pela generosidade.

Agradeço a Celso Santos Carvalho e Mirna Quinderé Belmino Chaves, pelo apoio e auxílio sempre que preciso junto ao Ministério das Cidades. Àquele, ainda, pela participação como examinador externo.

Agradeço ao professor Fernando Luiz Sobrinho pela disponibilidade em participar na banca e pelas importantes contribuições que trouxe da geografia.

Agradeço a todos os professores e demais funcionários da FAU/ Unb pela oportunidade de participar, com orgulho, do primeiro programa na área de planejamento urbano em nível de pós-graduação do País.

Agradeço aos servidores do Governo do Distrito Federal, em especial, Dominique, Juliana e Alessandra, que me ajudaram fornecendo informações valiosas.

E agradeço, por fim, a Vítor Vinícius, por “me cuidar” a vida.

“O sentimento de sentir-se alguém em sua própria casa não depende de ordem ou estreiteza, mas de uma ativa relação entre o homem e o meio, da significação do que ele vê ou sente. E esse significado é tão possível na cidade como em qualquer outro lugar, e até mais viável na primeira.”

(Kevin Lynch)

RESUMO

No Brasil, a segunda metade do século XX se caracterizou pela multiplicação e consolidação das favelas como solução de moradia para a população mais pobre. Diante da magnitude dos problemas relacionados a estes espaços, foi-se desenvolvendo um eixo da política habitacional tendo em vista a urbanização de favelas a qual, com o tempo, foram sendo incorporadas questões de trabalho social e regularização fundiária. Esta dissertação aborda a urbanização de favelas como ação concreta do Estado na promoção do direito à cidade. Finalizadas as primeiras intervenções apoiadas pelo PAC, quais teriam sido as contribuições efetivas para o direito à cidade? Pelo estudo do caso da urbanização da Vila DNOCS, em Sobradinho/ DF, verificou-se que, nesse sentido, houve contribuição ao destinar uma porção da “cidade” à população de baixa renda - reconhecendo-lhe o direito à moradia, ao garantir padrão mínimo de habitabilidade, ao adotar medidas de redução dos gastos com o padrão de vida após a intervenção e ao prover o bairro com a infraestrutura básica. No entanto, essa contribuição foi limitada ao não possibilitar a participação das famílias nas decisões do projeto e ao perpetuar a cultura do direito de propriedade em detrimento do direito de posse. Além disso, foi considerada concluída sem que a área estivesse dotada de urbanidade, o que ficou evidente, dentre outros aspectos, nas condições da limpeza urbana, na falta do calçamento e das rampas de acessibilidade e, principalmente, no descumprimento da função social dos imóveis destinados ao funcionamento do comércio, dos equipamentos públicos comunitários e de uma das duas praças.

Palavras-chave: Direito à Cidade, Distrito Federal, Função Social da Propriedade, Urbanização de Favelas.

ABSTRACT

In Brazil, the second half of the twentieth century was characterized by the multiplication and consolidation of slums as housing solution for the poor. Considering the magnitude of the problems related to these areas, has been developing an axle housing policy aimed at slum upgrading which, over time, have been incorporated issues of social work and land regularization. This dissertation addresses the slum upgrading as a concrete action of the State in promoting the right to the city. Finalized the first interventions assisted by the PAC, which would have been the effective contributions to the right to the city? The case study of urbanization of Vila DNOCS at Sobradinho/ DF, it was found that, accordingly, there was a contribution to allocate a portion of the "city" to the low-income population - recognizing her right to housing, to ensure standard minimum habitability, to adopt measures to reduce spending on the standard of living after the intervention and to provide the area with basic infrastructure. However, this contribution was limited to not permit families to participate in project decisions and to perpetuate the culture of property right over the right of possession. Furthermore, it was considered complete without the area was provided with urbanity, which was evident, among other things, the conditions of urban sanitation, the lack of sidewalks and accessibility ramps, and especially the noncompliance of the social function of lots to trade, for community public facilities and in one of two squares.

Key-words: Right to the City, Federal District, Social Function of Property, Slum Upgrading.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS e IMAGENS

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS e TABELAS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO - 15

Objetivos da pesquisa - 17

Metodologia, fontes de pesquisa e plano de exposição - 18

CAPÍTULO 1. Referenciais Teóricos e Conceituais

1.1 O Processo de urbanização no Brasil - 20

1.1.1 Os números da habitação no País - 23

1.2 Trajetória das políticas de moradia na esfera federal - 26

1.2.1 As constituições brasileiras e a luta pela reforma urbana - 32

1.2.2 O duplo desafio da política social de habitação - 34

1.2.3 O modelo de urbanização de favelas do PAC - 36

1.3 O direito à cidade - 40

1.3.1 O direito à moradia adequada - 43

1.3.2 Política urbana e urbanidade - 44

1.3.2.1 A questão da terra - 47

1.3.2.2 Convenção urbana - 49

1.3.2.3 Urbanidade - 51

1.4 Urbanização de favela para o direito à cidade - 52

CAPÍTULO 2. Bases metodológicas

2.1 Princípios analíticos e categorias de análise - 54

2.1.1 Categorização analítica - 60

CAPÍTULO 3. Contextualização

3.1 A capital brasileira no Planalto Central - 64

2.1.1 Segregação socioespacial - 67

3.2 Favelas no DF e Entorno - 71

3.3 A Região Administrativa de Sobradinho - 75

3.3.1 A questão ambiental - 79

CAPÍTULO 4. A experiência da Vila DNOCS

- 4.1 Histórico de ocupação da Vila - 82
- 4.2 Os planos para a Vila - 84
- 4.3 O projeto de urbanização integrada no PAC - 87
- 4.4 A realização - 91
 - 4.4.1 O trabalho social - 92
- 4.5 Resultados encontrados - 93
 - 4.5.1 Estrutura edilícia - 93
 - 4.5.2 Estrutura de redes - 99
 - 4.5.3 Política urbana e urbanidade - 103
- 4.6 Análise dos resultados - 110

CONSIDERAÇÕES FINAIS - 121

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - 127

ANEXO A: Tabela de investimentos em programas do Governo Federal para a urbanização de favelas – contratos celebrados com entes públicos (1995-2007) - 135

ANEXO B: Lei Distrital que cria a ARIS DNOCS - 136

ANEXO C: Parâmetros urbanísticos básicos da Vila DNOCS - 138

ANEXO D: Investimento por família em operações para a urbanização de favelas - 141

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 01: Quadrilátero Cruels, com Retângulo Belcher e Distrito Federal definitivo - 65
- FIGURA 02: Composição do Distrito Federal em regiões administrativas - 67
- FIGURA 03: Municípios da RIDE DF - 74
- FIGURA 04: APA Planalto Central - 80
- FIGURA 05: Situação da Vila DNOCS no Distrito Federal - 82
- FIGURA 06: Uso e Ocupação do Solo na região da Vila DNOCS - 87
- FIGURA 07: Projeto do parcelamento aprovado - 89
- FIGURA 08: Projeto do parcelamento aprovado (parcial) - 96
- FIGURA 09: Planta da casa térrea - 97
- FIGURA 10: Planta do Sobrado - 97

LISTA DE IMAGENS

- IMAGEM 01: Vila Amauri em 1959 - 68
- IMAGEM 02: Cidade Livre no final da década de 60 - 69
- IMAGEM 03: Sol Nascente, no Distrito Federal - 71
- IMAGEM 04: Vila Estrutural, no Distrito Federal - 73
- IMAGEM 05: Feira Livre em Sobradinho, 1970 - 76
- IMAGEM 06: Vila DNOCS, antes da urbanização – 83
- IMAGEM 07: Vista parcial da situação habitacional, antes da intervenção - 84
- IMAGEM 08: Vista dos sobrados prontos, antes da ocupação - 92
- IMAGEM 09: Vista aérea do parcelamento implantado (parcial) - 96
- IMAGEM 10: Vista da calçada de uma quadra residencial, após a intervenção - 100
- IMAGEM 11: Vista parcial da Vila DNOCS, após a intervenção - 105
- IMAGEM 12: Vista parcial da praça implantada - 106

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01: População residente, por situação do domicílio – Brasil, 1940/2000 - 21

GRÁFICO 02: Distribuição do déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal, em salários mínimos, 2010 - 24

GRÁFICO 03: Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH (1964- 1986- julho) – 28

GRÁFICO 04: Evolução dos investimentos em habitação: total de recursos (2002- 2010) - 37

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Objetivos e políticas setoriais e transversais da política social brasileira, 2010 – 35

QUADRO 02: Referências para análise de resultados da urbanização para o direito à cidade – 62

QUADRO 03: Assentamentos subnormais do DF com mais de 1000 domicílios - 73

QUADRO 04: Quadro síntese das unidades imobiliárias e das áreas públicas na Vila DNOCS – 90

QUADRO 05: Distâncias de RA's até Brasília e valores de venda imobiliária - 102

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: Evolução de indicadores socioeconômicos de Sobradinho – 2004/ 2011/ 2013 – 78

TABELA 02: Parâmetros urbanísticos ZEIS x Subzona Habitacional 2 – 109

LISTA DE SIGLAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APA	Área de Preservação Ambiental
ARIS	Área de Regularização de Interesse Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEB	Companhia Energética de Brasília
CF	Constituição Federal
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
DF	Distrito Federal
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra a Seca
EC	Emenda Constitucional
EIA/ RIMA	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GDF	Governo do Distrito Federal
GREPAV	Gerência Regional de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional
HBB	Habitar Brasil- BID
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPDF	Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
JK	Juscelino Kubitscheck
MA	Modelo de Assentamento
MDE	Memorial Descritivo do Empreendimento
NIS	Número de Identificação Social

OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDL	Plano Diretor Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Informais
PLHIS	Plano de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
RA	Região Administrativa
RIDE/DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SEDEST	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIURB	Sistema de Acompanhamento de Obras da Caixa Econômica Federal
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SZH	Subzona Habitacional
SZI	Subzona Industrial
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

INTRODUÇÃO

A noção de direito à cidade surgiu em decorrência da amplitude e abrangência dos problemas de acesso à moradia e aos bens e serviços básicos que decorrem do processo de urbanização mundial, e que acometem em primeiro plano, a população mais pobre. Possui estreita relação com a qualidade de vida urbana e não diz respeito apenas às questões materiais do habitar as cidades, englobando ainda as condições de participação política frente às quais as pessoas exercem o direito à escolha, e vivem em comunhão a diversidade característica dos aglomerados urbanos.

O direito à cidade é, no Brasil, constantemente violado. Os mais pobres passam horas preciosas do dia no deslocamento de casa para o trabalho, 10% dos domicílios estão vagos e o déficit habitacional alcança quase sete milhões de unidades. A urdidura que articula estes números comporta 13 milhões de famílias vivendo em favelas¹, refletindo um quadro onde a ilegalidade é estrutural e institucionalizada por um mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas públicas adequadas (MARICATO, 2000).

Ultimando-se uma existência humana digna a todos, a política de habitação surge como ferramenta a ser utilizada pelo poder público na perspectiva do direito à cidade. Nesse sentido, famílias que moram em favelas se tornam objeto de um eixo especial desta política: a urbanização de favelas, que se difere do tradicional eixo de produção de unidades habitacionais na medida em que ocorre num contexto de conjugação dos interesses e direitos individuais com o interesse da coletividade, titular do direito à cidade.

Os debates acerca da necessidade de uma reforma urbana e da justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização tiveram início no fim da década de 60, se intensificaram a partir de 1977, culminando no período da redemocratização, com a inclusão do capítulo *Da Política Urbana* na Constituição de 1988, e, treze anos depois, com a regulamentação de seus artigos pelo Estatuto das Cidades, que disponibilizou instrumentos para o acesso à terra urbana pelo cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

¹ O termo “favela” pode assumir outras denominações tais como assentamento informal, assentamento precário, mocambo e palafita. Para este estudo, são sinônimos, significando assentamentos humanos ocupados de forma direta ou por intermédio do mercado, à margem da lei, em ambos os casos (OSÓRIO, 2004); e que se destacam por reunir moradores com condições socioeconômicas e culturais que exigem políticas públicas específicas para seu acesso aos direitos humanos e sociais básicos (BUENO e MONTEIRO, 2007).

Neste trabalho, discute-se se as ações para a urbanização de favelas têm, ou não, levado ao exercício efetivo do direito à cidade. A questão da pesquisa se inspira nas seguintes premissas: desde as primeiras experiências isoladas, na década de 80, ocorreram mudanças importantes no arcabouço jurídico e institucional brasileiro, tendo ampliado o leque de ferramentas que viabilizam a incorporação dessas áreas à cidade formal²; houve significativa ampliação no volume de recursos públicos destinados a ações voltadas à urbanização de favelas³, o que demanda um planejamento urbano assertivo para que esses recursos sejam utilizados de maneira eficiente e mais democrática possível, e; é premente que o Estado atue nos espaços das favelas pela aplicação de uma política habitacional que assuma a ótica de “promover-protetor” os cidadãos e que, ao mesmo tempo, seja capaz de incidir no mercado de terras por meio de regulação e controle urbanísticos efetivos.

Parte-se da hipótese que, atualmente, as experiências para a urbanização de favelas trazem contribuições importantes na perspectiva do direito à cidade como a reserva de uma porção de terra urbana para a habitação de interesse social e a realização de obras de infraestrutura e adequação das moradias. No entanto, estas intervenções, embora sejam viabilizadas por programas que se fundamentam na integração entre temas e na integralização de resultados, ainda não são capazes de, ao final, cumprir com condições fundamentais para o exercício do direito à cidade como a efetiva participação das famílias na concepção da urbanização e a garantia de urbanidade na área.

No sentido de proceder com as investigações propostas, adota-se o estudo do caso da Vila DNOCS, localizada na Região Administrativa de Sobradinho, a única operação do PAC para a urbanização de favelas em todo o Distrito Federal que alcançou o status de obra física concluída⁴. A escolha desta experiência foi motivada também pelo fato de ter sido uma das primeiras favelas que surgiram em decorrência da interiorização da capital federal.

² São exemplos: a usucapião especial urbana (Art 9º, Lei nº 10.257/01), a regularização de favelas pela instituição de ZEIS (Art 2º Lei nº 6.766/79; Art. 4º, Lei nº 10.257/01), a concessão de uso especial para fins de moradia (Art nº183, CF; MP nº 2.220/04) e a demarcação urbanística (Art. nº 56, Lei nº 11.977/09).

³ Somente o Programa PPI, (Projetos Prioritários de Investimentos), que possui a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (BRASIL, 2007), no ano de lançamento do PAC, investiu 70% de todos os recursos de programas similares que foram executados entre 1996 e 2007 (ver Anexo A).

⁴ 98% dos recursos haviam sido desembolsados até dezembro de 2013, estando pendente a entrega de relatórios finais de trabalho social.

Objetivos da pesquisa

Este estudo possui o objetivo geral de investigar se as intervenções públicas para a urbanização de favelas tais como as apoiadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, alcançaram o objetivo de fornecer, ao final, as condições básicas para que a população beneficiária pudesse exercer o seu direito à cidade.

Para tanto, propõem-se executar os seguintes objetivos específicos:

- 1) Estudar o processo de urbanização brasileiro, com foco nas causas da formação de favelas, bem como a atuação do poder público frente ao problema habitacional brasileiro;
- 2) Discutir as condições para o exercício do direito à cidade no âmbito das intervenções para a urbanização integrada, e; como o programa federal e os instrumentos do Estatuto da Cidade auxiliam nesse atendimento;
- 3) Investigar a formação das favelas na região do Distrito Federal, tendo em vista a transferência da capital como fruto da ação planejada do Estado;
- 4) Estudar em quê medida o direito à cidade foi efetivado no caso de urbanização da Vila DNOCS.

Não se pretende, no entanto, estabelecer um modelo hermético de análise nem tampouco esgotar o debate acerca dos indicadores mais adequados para avaliar o direito à cidade - até porque o tema ainda é carente de estudos sobre resultados empíricos, ou de como o desenho do programa federal de apoio, ou o uso que (não) se faz do Estatuto da Cidade podem impactar nos resultados das intervenções. Contudo, espera-se contribuir para a reflexão sobre as iniciativas de urbanização de favelas como ação concreta do papel do Estado na promoção do direito à cidade, considerando que para tanto é necessário avançar, de forma contínua e progressiva na construção de um modelo de política pública que seja cada vez mais capaz de promover desenvolvimento urbano com justiça social.

Metodologia, fontes de pesquisa e plano de exposição

Tendo em vista os objetivos estabelecidos, a dissertação se estrutura em quatro capítulos: o primeiro, conceitual, que constrói o problema, desenvolvendo-o pela utilização de aparato bibliográfico, de leis e de interpretações de autores especialistas no tema urbano e habitacional; o segundo explicita as bases metodológicas utilizadas no estudo do Caso; o terceiro, de contextualização, objetiva conectar a parte teórica ao estudo do caso específico; o quarto, por fim, analisa o direito à cidade com a urbanização da Vila DNOCS, detalhando seu histórico de ocupação, a construção da proposta de intervenção, sua realização e os resultados pós-urbanização.

Com relação ao primeiro capítulo, para que este subsidie a construção do modelo de análise, serão abordados conceitos relacionados aos temas: o processo de urbanização brasileiro e o atual quadro da habitação; as ações federais executadas ao longo do tempo na área habitacional; a construção histórica da concepção de direito à cidade e do direito à moradia adequada; os elementos principais da política urbana e a centralidade da questão fundiária nesse contexto, compreendendo as lógicas de coordenação do acesso ao solo urbano pelo mercado formal e informal.

O segundo capítulo apresenta as bases metodológicas tendo em vista a construção de um modelo de análise a partir de uma categorização analítica que contém a definição dos indicadores, fontes e métodos a serem aplicados na avaliação do caso empírico.

O terceiro capítulo articula a parte teórica à empírica ao detalhar aspectos do processo de urbanização da região do Planalto Central. Nesse sentido, abarca temas como a interiorização da capital nacional e suas implicações no incremento urbano da Região; o surgimento de favelas e o quadro de segregação socioespacial no DF, e; características da RIDE/DF e da Região Administrativa de Sobradinho I. O desenvolvimento do Capítulo ocorre com base em pesquisa bibliográfica, iconográfica e documental.

Por último, o quarto capítulo aborda o caso da urbanização integrada da Vila DNOCS, e se compõe de apresentação da formação histórica da ocupação da área; do processo de planejamento da urbanização daquela Comunidade; da elaboração dos projetos e de sua execução; além do estudo sistemático dos resultados alcançados, procurando descobrir, dentre estes, quais contribuíram para possibilitar o exercício do direito à cidade e, da mesma

forma, quais não se efetivaram. Entre os que se efetivaram, procurar-se-á desvendar se foi necessária a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Ao longo deste estudo, serão utilizados dados do Plano Diretor Local de Sobradinho, do programa federal de apoio à urbanização de favelas, do projeto do GDF da urbanização, da gestão desse território após a intervenção e dos resultados alcançados. Tais dados serão coletados adotando-se os procedimentos de levantamento de campo; pesquisa documental, fotográfica e iconográfica; observação direta, e; aplicação de entrevistas com moradores do local e com gestores públicos que participaram na concretização da experiência.

CAPÍTULO 1. Referenciais Teóricos e Conceituais

1.1 O Processo de urbanização no Brasil

Para ter a maioria da população morando em áreas urbanas, o Brasil levou mais de um século em comparação à Inglaterra. A industrialização, que impulsionou a urbanização mundial, se iniciou na Europa do século XVIII, e se aprofundou num processo induzido de a “implosão-explosão” da cidade que resultou em concentrações urbanas gigantescas e de densidades inquietantes (LEFEBVRE, 1991). Esse fenômeno foi mundial, no entanto, seu ritmo foi diferente em países centrais e periféricos⁵.

Na América Latina, com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial, ocorreram muitas reformas urbanas, no âmbito das quais foram investidos recursos massivos em infraestrutura. Essas, no entanto, de acordo com Osório (2004) não abrangeram solução de moradia para os trabalhadores migrantes, atraídos, do campo e das pequenas cidades para as grandes, pela ampla oferta de trabalho.

Os trabalhadores vão se assentando nas periferias, pois os baixos salários recebidos não eram suficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Nestes lugares, o Estado desobrigava-se quanto à colocação de infra-estrutura básica, contribuindo para a consolidação de assentamentos informais, clandestinos e precários (OSÓRIO, 2004, pg. 22).

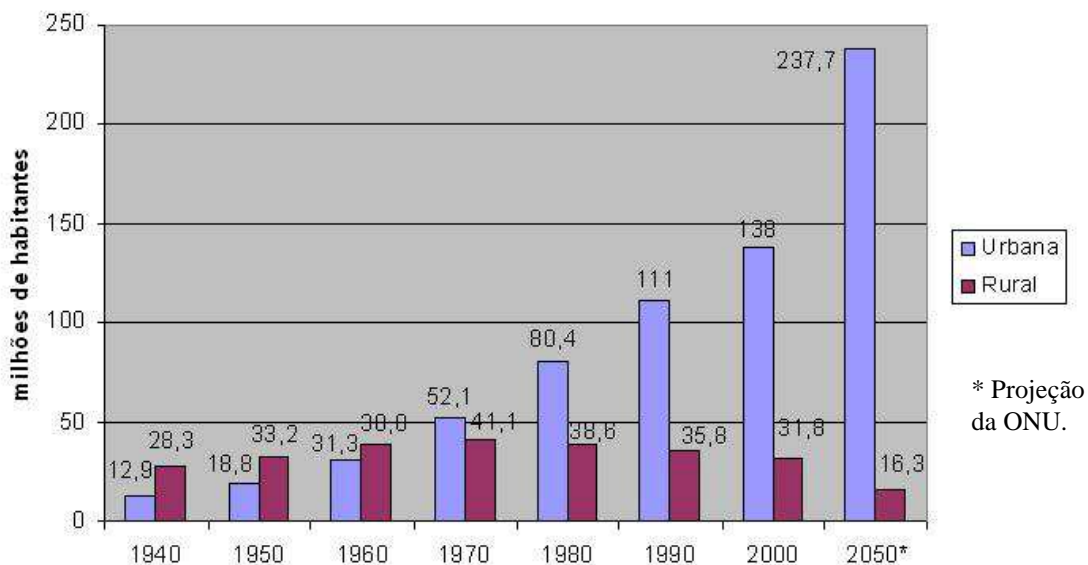
No Brasil, esses movimentos migratórios, e que levaram ao crescimento vertiginoso das capitais e de outras cidades de regiões de influência na segunda metade do século XX, estão principalmente associados à perda de trabalho no setor agropecuário e, em menor escala, à explosão demográfica ocorrida no período.

Entre as décadas de 60 e 80, a área do planejamento acompanhou o projeto de constituição e consolidação de um “mercado interno nacional” e levou a cabo a integração físico-territorial do País como uma de suas principais pautas. Isso demandou uma base de infraestrutura, principalmente, de transportes e comunicações, possibilitando a instalação de

⁵ Na Inglaterra, em 1850, a metade da população já era urbana. No Brasil, em 1940, menos de um terço da população (31,3%) morava nas cidades (12,8mi de habitantes). Sete décadas depois, este universo havia saltado para 84,4% da população (161mi habitantes) (IBGE, 2000; IBGE, 1010).

empresas capitalistas em novos espaços do território bem como a migração de milhares de brasileiros em busca de melhores condições (ARAÚJO, 1993). Esses migrantes foram absorvidos pelas grandes cidades, mas não foram, no entanto, integrados às mesmas (ROLNIK, 2013).

GRÁFICO 01: População residente, por situação do domicílio – Brasil, 1940 / 2000.



Fonte: IBGE, 2000.

Nessa época, em que vigorava a ditadura no Brasil, o modelo econômico (“milagre econômico”), ao qual se submeteu o modelo político e social, gerou um modelo territorial provocador de *“grandes e brutais migrações, muito mais migrações de consumo que de trabalho, esvaziamento demográfico em algumas regiões e concentração da população em crescimento em algumas poucas áreas, sobretudo urbanas”*, com a formação de grandes metrópoles (SANTOS, 2007). O Autor descreve as peculiaridades do processo de urbanização brasileiro:

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca de ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário (SANTOS, 2007, pg.12).

Encostas íngremes e áreas inundáveis⁶ eram ocupadas pela população de baixa renda⁷ (ROLNIK, 2006), que não encontrava políticas capazes de lhes oferecer oportunidade de morar “dentro da lei”. Esse processo de ocupação do solo resultou em assentamentos humanos em áreas sem infraestrutura e em cidades marcadas pela exclusão espacial e territorial (IMPARATO e JUNIOR, 2007). O lugar dos trabalhadores nas cidades era, então, a *não-cidade* pela autoconstrução de seu próprio habitat (ROLNIK, 2013).

Nos anos 80, inicia-se o período do “salve-se quem puder” (ARAUJO, 1993). Enquanto os países centrais avançavam para a revolução científico-tecnológica, o Brasil arrefecia a prática do planejamento, passando a assumir visão de curto prazo, que melhor se ajustava no enfrentamento das crises econômicas e no convívio com a hiperinflação.

O modelo urbanístico vigente se estruturava na “lógica da desordem” em que o objetivo central seria o de manter altas taxas de acumulação (KOWARICK apud ROLNIK, 2013). Assim, as casas de famílias mais pobres eram construídas com supertrabalho, constituindo-se em bens que colaboraram para [...] *aumentar a taxa de exploração da força de trabalho [...] e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas* (OLIVEIRA apud ROLNIK, 2013). Este quadro é parte da condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho e de manutenção de um mercado imobiliário restrito às classes sociais de maior renda (MARICATO, 2011).

O resultado são cidades segregadas em que o saneamento básico, a prestação de serviços essenciais e as opções de cultura e lazer estão disponíveis apenas para uma parte da população. A outra, formada por cidadãos incompletos (SANTOS, 2007), está nas periferias, nas favelas. Maricato (2011) alerta que é preciso compreender a representação ideológica de “cidade” que se encontra disseminada e refletida no imaginário popular: a “cidade” é onde mora a elite, num contexto de difícil enquadramento das classes mais pobres. Para a Autora, essa exclusão urbanística é funcional, conforme o ponto de vista:

A ilegalidade é [...] funcional para as relações políticas arcaicas, para um modelo imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. [...], no entanto, ela é disfuncional para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade da vida urbana e para a ampliação da cidadania (MARICATO, 2000, pg. 123).

⁶ Os territórios ocupados geralmente são áreas ambientalmente sensíveis, que estão fora do campo de atuação do mercado formal, ou são áreas públicas sem utilização efetiva.

⁷ Não há consenso quanto à definição de “família de baixa renda”. Como exemplo, enquanto a política federal para a urbanização de favelas, executada pelo Ministério das Cidades, classifica como “de baixa renda”, a família que recebe até 3 salários mínimos, no GDF e na política federal para a regularização fundiária de interesse social em áreas da União, executada pela SPU, este teto salta para 5 salários mínimos.

No final do século XX, na esteira da reestruturação produtiva mundial, a matriz do planejamento modernista, que custou aos trabalhadores sua permanência na cidade pela autoconstrução irregular das próprias casas em solo alheio, é gradativamente substituída por propostas mais neoliberais a exemplo de financiamentos imobiliários, que não vingaram, em muitos casos, pela falta da documentação imobiliária mínima necessária.

Em 2001, a legislação brasileira passa a contar com o Estatuto da Cidade, que representa um novo paradigma jurídico-institucional (FERNANDES, 2007) porque, dentre outros avanços, reúne instrumentos para a concretização das políticas urbanas em nível municipal. A promulgação da lei possibilita a construção de uma política nacional que tem como pressuposto o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e da cidade (ALFONSIN e FERNANDES, 2004).

1.1.1 Os números da habitação no País

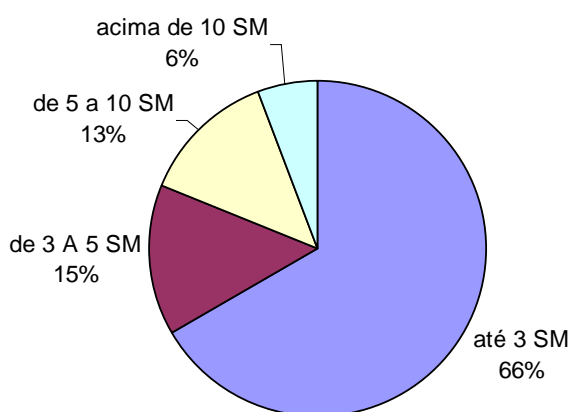
São dois os principais números que subsidiam as políticas habitacionais: o déficit habitacional e a inadequação de domicílios. O primeiro, diz respeito às deficiências de estoque de moradias e é calculado pela soma de quatro componentes: domicílios precários, improvisados e rústicos; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados - mais de 3 pessoas em 1 dormitório (BRASIL, 2008). O segundo, totaliza a quantidade de unidades habitacionais que não possuem condições adequadas de habitabilidade, mas que, no entanto, não demandam a construção de uma nova unidade, ou porque são carentes de serviços de infraestrutura; ou por não possuírem unidade sanitária domiciliar exclusiva; ou por haver adensamento excessivo nessa unidade⁸.

De acordo com o último estudo da FJP, o déficit habitacional brasileiro é de 6,94mi de unidades, o que equivale a 12% dos domicílios do País (FJP, 2013), sendo que aproximadamente 85% desse déficit diz respeito a famílias situadas em área urbana. Em valores absolutos, a região sudeste aponta 38% de déficit, estando mais da metade dessa demanda localizada no estado em São Paulo. Em valores relativos, no entanto, observe-se que é a região norte a mais afetada, com um déficit que equivale a 20,6% dos domicílios. O Maranhão é a unidade da federação que apresenta o maior déficit habitacional relativo

⁸ Id. *ibid.*

(27,3%). Frise-se ainda que o déficit habitacional nos domicílios com rendimento de até 3 salários mínimos é maior nas áreas não metropolitanas⁹.

GRÁFICO 02: Distribuição do déficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal, em salários mínimos, 2010.



Fonte: FJP, 2013.

Estes números, constituem um panorama acerca da situação habitacional no País e servem como subsídio no desenvolvimento das políticas habitacionais¹⁰. No entanto, é importante lembrar que, no caso da elaboração de projetos para a urbanização de favelas, esta classificação depende ainda de outros fatores como a viabilidade de consolidação na área originalmente ocupada, mesmo que as habitações funcionem em edificações adequadas.

Com relação a inadequação de domicílios, calculado apenas para áreas urbanas, em pesquisas anteriores, a disponibilidade de variáveis permitia estimar dois importantes componentes, que estão diretamente relacionados à qualidade de vida em favelas: cobertura inadequada e inadequação fundiária. Este último, em 2008, afetava quase 1,7mi de domicílios e era o segundo critério de inadequação que mais afetava os domicílios, perdendo apenas para a carência de infraestrutura, com quase 11mi de ocorrências. De acordo com o Censo 2010, esta carência alcançou 13mi de domicílios (26% dos domicílios urbanos). Isso significa que 1 em cada 4 domicílios brasileiros possuem alguma carência entre serviços para de abastecimento com água potável, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. Os outros dois componentes, falta de sanitário exclusivo e adensamento excessivo, são menos verificados, afetando cerca de 1mi de domicílios cada um (FJP, 2013).

⁹ Id. *ibid.*

¹⁰ A política federal de habitação se baseia em estimativas da Fundação João Pinheiro, calculadas com base em dados da PNAD (FJP, 2013).

De acordo com a metodologia utilizada, aglomerado subnormal¹¹ é o conjunto de, no mínimo, 51 unidades carentes de serviços públicos essenciais, que ocupam terreno de propriedade alheia e que estão dispostas de forma desordenada e densa, não sendo aprovadas pelos órgãos públicos, ou onde os serviços públicos essenciais são prestados de forma precária. Esta definição é ampla e remete a questões de confiabilidade nos dados. Em primeiro lugar, porque não são computados milhares de domicílios em pequenos grupos, por mais precário que seja o ambiente socioambiental instalado, ou por maior que seja o risco iminente à vida. Segundo, porque a classificação como aglomerado subnormal depende da declaração dos próprios moradores de que estes moram em propriedade alheia (PETEAN, 2012). Portanto, embora a vida em favelas tenha alta visibilidade material e simbólica no Brasil, não existem informações precisas quanto à quantificação e localização desses assentamentos (MARICATO, 2011).

É, no entanto, inegável que aumentou, no mundo, o número de pessoas que vive em assentamentos urbanos, pobres e carentes de serviços. De acordo com a Relatoria da ONU para o direito à moradia adequada, este número passou de 725 milhões, em 2000, para 860 milhões, em 2014, um aumento de 15,6% - percentual maior que o do crescimento da população no mesmo período, estimado em 15,2%¹².

O Brasil, de acordo com Davis (2006), possuía, em 2003, a terceira maior população favelada no mundo, perdendo apenas para Índia e China¹³. Internamente, não é possível afirmar sobre melhora ou piora no quadro da moradia em favelas, pois a adoção de inovações tecnológicas e operacionais na metodologia do último Censo inviabiliza comparar seus resultados com pesquisas anteriores.

De acordo com o Censo 2010: 11,4mi de pessoas moram em 6.329 favelas, que comportam mais de 3 milhões de domicílios, um universo que equivale a 6% da população, sendo que a metade mora na região sudeste (IBGE, 2010). Fato que preocupa é que o percentual de incremento dessa população foi de 62% em 10 anos e quase dobrou nas duas últimas décadas¹⁴. Essa ampliação indica a falta de políticas públicas efetivas de prevenção na formação de novas irregularidade, ainda mais considerando que houve aumento de renda para essa faixa da população.

¹¹ Denominação utilizada pelo IBGE, desde 1980, ao se referir às favelas, e que é a informação mais utilizada pelas políticas públicas nesse sentido, pela similaridade de características entre os termos.

¹² ONU, 2010.

¹³ 51,7; 158,4 e 193,8 milhões de pessoas; respectivamente.

¹⁴ De acordo com Pasternak (2006), com base em dados do Censo, em 1991 existiam 3.187 favelas no Brasil. Em 2000, este número havia crescido 22,5%.

Esperam-se melhoras nos dados disponíveis acerca das condições urbanísticas em favelas, tendo em vista que foram incorporadas informações importantes à metodologia do Censo 2010 como a existência de melhoramentos no entorno dos domicílios urbanos, as características das ruas (existência de nome oficial, bueiros, calçadas, iluminação pública, arborização, guias e rampas para acesso de cadeirantes) e as condições de saneamento ambiental (existência de coleta de lixo e ligação às redes de água e esgoto).

De acordo com os primeiros resultados, apenas 43% dos domicílios brasileiros estão ligados simultaneamente à rede de abastecimento de água e de coleta de esgoto e contam, ainda, com serviço de coleta de lixo. Mas isso não quer dizer que estes estejam plenamente adequados, já que a metodologia não considera as condições do entorno, como por exemplo, o acesso aos equipamentos públicos e a distância para o trabalho. Outro resultado importante é o de que menos da metade dos domicílios brasileiros possuem condições adequadas de saneamento ambiental. Apesar da relação entre renda familiar e qualidade no entorno dos domicílios, como o esperado, quanto maior a renda, mais melhorias possui o entorno das moradias dessa população. Enquanto as regiões sudeste e centro-oeste apresentam melhores condições no entorno dos domicílios, a região norte é a que apresenta maior precariedade.

1.2 Trajetória das políticas de moradia na esfera federal

Em paralelo ao processo de redemocratização brasileiro, além do fortalecimento dos sindicatos e das entidades de classe, ocorreram avanços no campo da gestão urbana, especialmente no reconhecimento do direito à moradia e à cidade e na incorporação dos mais pobres – e do seu “lugar” na cidade, como objeto de políticas públicas (BRASIL, 2004a).

No início do século XX, quando surgiram as primeiras favelas (VALADARES, 2005), num período marcado por reformas urbanas de cunho higienista e por legislações reguladoras (JUNIOR, 2006), a atuação governamental se deu no sentido de erradicá-las¹⁵. Essa diretriz preponderou até os anos 80, quando se verificou que seriam inócuos os esforços

¹⁵ Uma das primeiras intervenções nesse sentido, que se tem registro, refere-se à Reforma Pereira Passos, ocorrida em 1902, na cidade do Rio de Janeiro, que resultou em um relatório no âmbito do qual foi registrada a necessidade de destruir “*velhas choças ruins (...)* radicalmente insalubres” e a existência do “*Morro da Favela*” (BACKHEUSER apud JUNIOR, 2006).

de fixação do homem no campo porque as cidades passaram a concentrar - e não desconcentrariam -, o mercado de trabalho, de forma que a tendência de urbanização do planeta não se reverteria, e que era preciso evitar ainda mais a degradação do meio ambiente, sendo, para tanto, necessário desenvolver uma política pública de adequação destes territórios (IMPARATO e JUNIOR, 2007).

De acordo com Clichevsky apud Osório (2004), ao tratar da questão da informalidade e da segregação urbana na América Latina, conclui-se que as políticas de erradicação foram abolidas em prol das políticas de regularização a partir da década de 80 porque estas últimas responderiam melhor à lógica do capitalismo, tendo em vista a inserção tanto das famílias beneficiadas no circuito do consumismo, quanto dos imóveis no circuito do mercado formal.

A primeira política nacional de habitação, a Fundação da Casa Popular, foi instituída em 1946. No entanto, esta se revelou ineficaz pela falta de recursos e pelas rígidas regras de financiamento estabelecidas (BRASIL, 2004b). Sua maior contribuição teria sido uma visão mais abrangente da política, quando se passa a articular a questão da habitação a do desenvolvimento urbano (BONDUKI, 1998 apud DENALDI, 2003).

Em 1964, implementa-se o modelo de política derivado da criação do Sistema Nacional da Habitação e do Banco Nacional de Habitação. Esse modelo funcionou sob a imputação de várias críticas, dentre as quais, a incapacidade em atender à população de baixa renda; o modelo institucional burocratizado, centralizado e com soluções uniformizadas para todo o território nacional, e; o processo de financeirização da moradia (MARICATO, 2011). Ademais, o modelo se revelou inadequado em sistemas inflacionários, tendo promovido a construção de grandes conjuntos habitacionais em locais distantes e sem infraestrutura como forma de baratear o custo¹⁶.

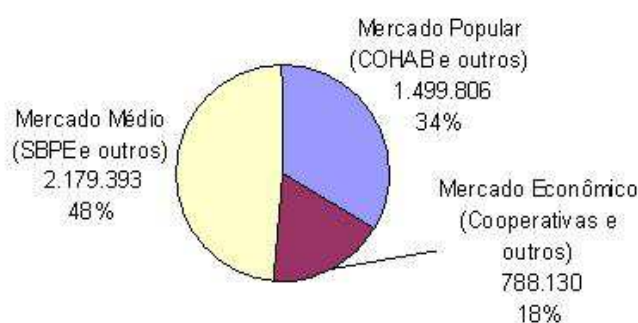
A crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH, em 1986, criaram um hiato de cerca de 20 anos em relação à política habitacional no País, tendo em vista o recuo abrupto nos investimentos decorrentes de ajustes fiscais. Neste período, ocorreu uma desarticulação progressiva da instância federal¹⁷ (JUNIOR, 2006), com fragmentação

¹⁶ Id. *ibid.*

¹⁷ Entre os anos de 1985 e 2003, o órgão responsável pela política habitacional mudou várias vezes: Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio ambiente (1987); Ministério de Habitação e Bem-Estar Social (1988); Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (1989); Secretaria de Política Urbana (1995); Secretaria de Desenvolvimento Urbano (1999), e; Ministério das Cidades (2003).

institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimentos na área (BRASIL, 2004b).

GRÁFICO 03: Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH – BNH (1964- 1986- julho)



Fonte: AZEVEDO, 2013.

Com a extinção do Banco, a atuação do Governo Federal no setor habitacional retorna em 1989, com o lançamento do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), no âmbito do qual se propunha a construção, com recursos do FGTS, de 245 mil habitações em 180 dias (JUNIOR, 2006). O Plano foi marcado, na gestão Collor, pelo clientelismo na distribuição dos recursos e pela falta de transparência na execução de contratos, realizados sem licitação. Nessa época, foi também criado o Prosanear, embora sua contribuição efetiva não tivesse ocorrido nesse período.

É no governo Itamar Franco (1992-1994) que se inicia a utilização de recursos públicos a fundo perdido, do OGU - mesmo que escassos, para um programa destinado à urbanização de favelas e à produção de moradias, o Habitar Brasil¹⁸. O Programa inovou conquanto objetivasse a gestão participativa dos recursos por fundos e conselhos locais. Foram atendidas 15mil famílias em 1993, número que aumentou para 35 mil no ano seguinte¹⁹ (SOUZA, 1997 apud DENALDI, 2003).

Os investimentos de recursos federais em ações para a urbanização de favelas, no entanto, surgiu ainda no período BNH, quando foi lançado, em 1974, o PROMORAR, Programa de Erradicação de Subabitação, que contou com o apoio do Banco Mundial na

¹⁸ Id. *ibid.*

¹⁹ Considerando as contribuições do Programa Morar Pequenas Comunidades.

produção de lotes urbanizados e de um embrião de unidade habitacional²⁰ (JUNIOR, 2006). A maior contribuição do Programa foi uma postura mais alinhada com a não-erradicação de favelas, quando se passa a apoiar a sua regularização jurídica (BUENO, 2000).

No início dos anos 80, disseminam-se as iniciativas municipais em programas habitacionais de urbanização de favelas, que ganham legitimidade e vão se consolidando na medida em que passam a se apoiar nas políticas de financiamento adotadas pelos organismos internacionais de fomento, que vinham estimulando ações deste tipo desde a década de 60 em outras partes do mundo. Ocorre que os recursos internacionais foram cessando à medida que o foco se volta para os programas de ajuste fiscal. A década marca o início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas (DENALDI, 2003; JUNIOR, 2006).

Na esteira da promulgação da Constituição de 1988, a década de 90 é marcada pelo fortalecimento do papel dos municípios na gestão de programas sociais -, e as ações para a urbanização de favelas deixam de ser alternativas e se consolidam como objeto de política habitacional (DENALDI, 2003). No entanto, no período, os investimentos federais com habitação tiveram redução de quase 80% em relação à década anterior (ARRETCHE, 1998 apud JUNIOR, 2006). Em 1986, em que se extingue o BNH, o número de unidades habitacionais de interesse social financiadas havia reduzido para o equivalente a 15,5% do número de unidades financiadas em 1980. Em 1991, este percentual havia reduzido outros 35% (TASCHNER apud JUNIOR, 2006).

Até 1997, o principal programa federal de apoio à atuação dos governos locais em ações de urbanização é o Pró-Moradia, um programa de financiamento que continuou ativo após aquele ano, mas perdeu operacionalidade com as crises financeiras internacionais, o que levou o governo a adotar medidas de austeridade fiscal, tendo em vista recomendações do Fundo Monetário Internacional (FERNANDES; RIBEIRO, 2013).

Para continuar viabilizando o financiamento de novas unidades, o Governo Federal propõe misturar recursos do FGTS e do OGU e lança, em 1999, o Programas de Arrendamento Residencial (PAR), destinado a atender uma população com renda de até seis salários mínimos - embora estudos posteriores tenham demonstrado que a maior parte da população atendida se situava em faixa de renda superior (DENALDI, 2003). Além do PAR, o setor privado manteve a produção habitacional também pelo “autofinanciamento”. Estas

²⁰ Estas possuíam até 24m² e eram financiados em um período de 30 anos a 2% de juros ao ano, sendo que foram financiadas 206 mil habitações até 1984 (BUENO, 2000).

iniciativas contribuíram para que empresas da construção civil se especializassem em produtos para a classe média, realizados a partir de técnicas capazes de baratear o custo.

O fato é que, entre as décadas de 80 e 90, a ideologia municipalista que passou a dominar importantes setores intelectuais e políticos desviou o foco do processo de desarticulação institucional provocado, principalmente, pela extinção do BNH e, na seqüência, de várias Companhias de Habitação (COHAB's) estaduais. Tal desarticulação levou à dependência generalizada, e quase que completa, dos recursos federais para enfrentar os problemas nessa área (BRASIL, 2004b).

No ano de 1999, o Governo Federal concebeu, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa Habitar Brasil-BID, HBB, que apoiou 119 projetos de urbanização em 25 unidades da federação. Este era voltado à superação das condições de *subnormalidade* de áreas periféricas, pelo intermédio da implantação de projetos integrados e, ao mesmo tempo, da realização de ações de capacitação técnica e administrativa. O apoio deveria ocorrer a partir de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Informais – PEMAS, responsável por sistematizar as informações básicas do município acerca de suas favelas. Pela primeira vez, a execução das obras deveria ocorrer em paralelo à implementação de um plano de trabalho social. Essa metodologia ganhou amplitude nacional e passou a ser adotada nos programas federais subseqüentes (PIMENTEL, 2012).

Rolnik apud Brasil (2004a) lembra que, até 2003, a experiência que o Governo Federal tinha na área do planejamento urbano havia ocorrido no período da ditadura, estando conectada ao projeto de integração nacional dos governos militares e a práticas tecnocratas e antidemocráticas (BRASIL, 2004a). Assim, a prática de intervir nas cidades a partir de ferramentas de planejamento elaboradas com a participação da população, conforme preconiza a legislação brasileira, procurando alcançar, com isso, resultados mais eficazes e efetivos, se insere no âmbito de um modelo que não está consolidado.

Com a criação do Ministério das Cidades²¹, que é resultado de uma série de debates ocorridos desde a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, em 1987, objetivava-se convergir os entes que precisam enfrentar os problemas urbanos, fortalecendo o debate e influenciando na correlação de forças para, com isso, solucionar o que é prioritário. Com o tempo,

²¹ Órgão da Administração direta, criado em 2003 com o objetivo principal de realizar a política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito (BRASIL, 2003).

no entanto, verificar-se-ia que as forças neoliberais combinadas ao patrimonialismo seriam responsáveis por *reduzir o espaço da mudança pretendida* (MARICATO 2011).

O funcionamento do Órgão contribuiu para que outras conquistas voltadas à baixa renda no setor da moradia pudessem ser alcançadas. Em 2004, por exemplo, é publicada a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS que amplia os financiamentos realizados em benefício de famílias com renda até três salários mínimos a partir de um sistema de “descontos” no custo do financiamento. Neste mesmo ano, é lançado o Programa Crédito Solidário, que, sob a égide da autogestão, apoiou a produção de unidades habitacionais construídas em sistema de mutirão²² por cooperativas, associações e sindicatos.

Em 2005, cria-se o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS), com a aprovação da Lei Federal nº 11.124/2005, que teve origem em um projeto de lei de iniciativa popular encaminhado ao Congresso Nacional em 1990. Com a criação do Sistema, objetivava-se coordenar os esforços dos atores que participam da política, organizando as ações locais com a ajuda de um plano específico para o setor da habitação popular (PLHIS), e financiando-as através de um fundo específico que fosse objeto do controle social (conselho gestor). A mesma Lei previu, dentre outras atribuições que, ao governo federal, pelo intermédio do Ministério das Cidades, caberia elaborar o plano nacional de habitação - PLANHAB²³, o que aconteceu nos anos de 2007 e 2008.

No entanto, sua estruturação fora atropelada, primeiro, pelo PAC, em 2007, e, depois, pelo PMCMV, em 2009. De acordo com a argumentação do Governo, era preciso executar programas de cunho desenvolvimentista, inserindo-os num pacote de medidas anticíclicas como estratégia de enfrentamento da crise econômica mundial, alavancando a economia pela geração de emprego e pelo estímulo à construção civil. Note-se, pois, que o FNHIS continua a ser executado em ações de produção habitacional e urbanização de favelas, mas sem o maior impacto nas regiões metropolitanas²⁴ quando, juntamente com os municípios beneficiados por entes estaduais ou que possuam mais de 150 mil habitantes, os recursos públicos são executados por fora do SNHIS, enfraquecendo, portanto, o seu alcance.

²² Mediante concessão de financiamentos viabilizados com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, criado em 1993, diretamente à família beneficiária da unidade habitacional.

²³ O PLANHAB foi elaborado para orientar a política habitacional no período de 2009 a 2023.

²⁴ Onde se situa 56% do déficit habitacional urbano (FJP, 2013).

1.2.1 As constituições brasileiras e a luta pela reforma urbana

Embora os cidadãos brasileiros percebam que são fracos os rebatimentos no cotidiano com respeito aos direitos constitucionalmente previstos, não se pode negar que esta previsão representa um passo importante junto às instituições existentes tendo em vista transformar uma realidade repleta de violações. Neste contexto, o direito à cidade se constitui como plataforma central da luta pela reforma urbana e as constituições brasileiras representam, em certa medida, a trajetória da incorporação dos direitos que o compõe.

A primeira Constituição, em 1824, tinha como principais características a forma unitária de Estado, a monarquia como forma de governo, o território brasileiro dividido em províncias, o catolicismo como religião oficial e o sufrágio universal. A próxima constituição, em 1891, estabelecia a forma federativa de Estado e a república como forma de governo, além da ampliação dos direitos individuais, a liberdade ao culto e a tripartição de poderes (PINHO, 2003).

A Constituição de 1934, por seu turno, mantinha o regime e a forma de governo da anterior, mas incorporava a justiça do trabalho e ampliava direitos políticos (IDEM). Esta é a Carta Magna que inaugura a fase do constitucionalismo social no País para o que dedica um título exclusivo à ordem econômica e social. Três anos depois, é promulgada outra constituição, que atribui poderes políticos ao Poder Executivo e restringe direitos e garantias fundamentais, retomados na Constituição de 1946. É na constituição de 1937 que se realiza um plebiscito a partir do qual se adota o sistema presidencialista de governo.

Com o golpe militar, foi instituída a Constituição de 1967. Nela estavam previstas a eleição indireta para Presidente da República, a aprovação de projetos de lei por decurso de prazo, a suspensão das garantias individuais e a extinção dos partidos políticos. Neste contexto, o Congresso Nacional perdurou por mais dois anos (PINHO, 2003). Em 1969, uma Junta Militar assume o poder e provoca tantas alterações a ponto do Supremo Tribunal Federal revogar a Constituição de 1967. Segundo Miguel apud Pinho (2003), “*a Constituição de 1969 é a anticonstituição*”, que instituída a ordem institucional como uma ordem paralela.

No entanto, em 1963, iniciam-se os debates acerca da necessidade de uma reforma urbana para o Brasil (Bonduki e Koury, 2010 apud Kapp, 2012). No âmbito das mobilizações sociais em prol da redemocratização do País, no final da década de 70, surge o Movimento Nacional de Reforma Urbana que, quando da Constituinte, apresentou uma

proposta de emenda à constituição, de iniciativa popular, que preconizava, dentre outras iniciativas, reformas estruturais no tratamento da questão fundiária em prol de uma nova *ética social* (JUNIOR e UZZO, 2009). Mesmo que o Golpe Militar de 1964 tivesse desarticulado os setores alinhados em torno da plataforma da reforma urbana, fazendo hibernar o tema por cerca de duas décadas, a proposta chegou a ser subscrita por 130mil eleitores; 100mil a mais que o necessário (SOUZA, 2004 apud TRINDADE, 2012).

Em resposta à centralização autoritária da política exercida pelo governo ditatorial, a Constituição de 1988 restabeleceu o regime democrático, ampliando direitos políticos e declarando direitos sociais. Treze anos depois, num processo de confrontação direta de interesses divergentes, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os Artigos 182 e 183 da Carta Magna, o capítulo da Política Urbana.

O Estatuto incorpora apenas parcialmente o que se havia proposto pela população, tendo em vista a resistência de forças políticas conservadoras (Trindade, 2012). Mas, o Estatuto estabeleceu diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com a prevalência do interesse comum sobre o interesse individual. Para tanto, apresentou diversos instrumentos de planejamento e instrumentos políticos, jurídicos, institucionais, tributários e financeiros (BRASIL, 2001). De acordo com Maricato (2011), artifícios foram, e ainda são sistematicamente utilizados para postergar a aplicação dos mesmos, o que acontece principalmente porque contestam o direito de propriedade.

A noção do direito de propriedade como um direito absoluto, conforme defende o liberalismo clássico, foi disseminada pelo Código Civil de 1916 e vigorou até 2002 (FERNANDES apud TRINDADE, 2012). O Estatuto da Cidade de 2001 e o Código Civil de 2002 relativizaram esta noção em face da função social da propriedade, um avanço que não pode ser desprezado, tendo em vista que o ordenamento legal sempre desempenhou uma ação decisiva na (re) produção das desigualdades sociais na América Latina²⁵.

Para Fernandes apud Trindade (2012), o Estatuto materializou o direito à cidade em termos legais - e não somente enquanto uma noção política, conforme preceituava Lefebvre. Outro importante ganho advindo da aprovação do Estatuto é o reconhecimento da gestão urbana democrática como elemento fundamental da política de desenvolvimento, em

²⁵ Id. *ibid.*

que a população participa na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BLANCO, 2008).

Pelo histórico das constituições brasileiras, demonstra-se que a promulgação da Constituição de 1988 significou o efetivo reconhecimento dos direitos sociais pelo Estado, resultando na abertura de bases legais para a inclusão da questão urbana nas agendas de governo, estabelecendo-se uma diretriz para o processo de desenvolvimento urbano em âmbito nacional.

1.2.2 o duplo desafio da política social de habitação

Para compreender as ações de urbanização de favelas, que são executadas no âmbito da política social de habitação, é necessário discutir os termos *política pública* e *política social*. Para Villanueva apud Saravia e Ferrarezi (2006) não há uma perspectiva única para a análise de uma política, dependendo fortemente do ponto de vista em que se situa o analista. A palavra *política* pode denotar: campo de atividade governamental; um propósito geral a ser realizado; uma situação social desejada; uma norma ou normas que existem para determinada problemática, ou; um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões. Pode também significar o produto de uma atividade governamental específica; o comportamento governamental de fato; o impacto real da atividade governamental ou o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (SARAVIA e FERRAREZI, 2006).

O termo “política pública”, por seu turno, denota um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade, cujo processo não possui uma racionalidade manifesta, em que cada ator social conhece e desempenha o papel esperado²⁶. Para Souza (2006), “política pública” é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação - variável independente - e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações – variável dependente.

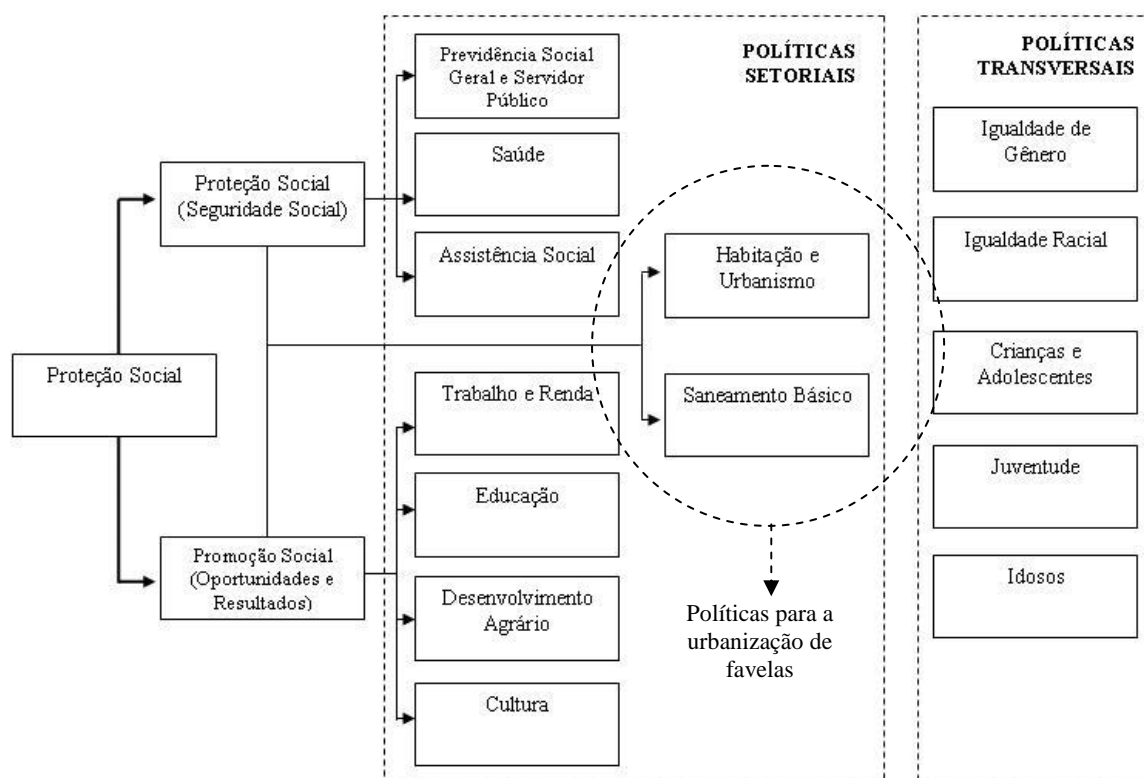
A mesma dificuldade em conceituar o termo política se verifica ao qualificá-la como política social. De acordo com Castro (2011), a política social no Brasil ainda carece de

²⁶ Id. *ibid.*

uma ótica totalizante, pois *não existe um padrão consensual de conjunto de políticas preestabelecido para se determinar o que seja uma política social*. A complexidade da malha formada pelas instituições governamentais e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas dificultam a adoção de um conceito organizador para o termo (CASTRO, 2011).

Entretanto, é possível esquematizar, conforme demonstra o Quadro 01, as principais políticas setoriais e transversais executadas pelo Estado brasileiro. Estas podem ser divididas em dois grandes grupos, de acordo com o seu objetivo.

QUADRO 01: Objetivos e políticas setoriais e transversais da política social brasileira, 2010.



Fonte: Adaptado de Castro, 2011.

O primeiro é o de proteger o cidadão mediante a segurança social. Estas políticas se pautam na solidariedade entre os indivíduos, famílias e grupos de determinadas vulnerabilidades - situações de risco, decorrentes do ciclo vital do ser humano e incapacidade

de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos²⁷. São exemplos de políticas de proteção social as políticas setoriais de previdência, saúde e assistência.

O segundo objetivo básico é o de realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para os indivíduos, para grupos sociais, ou para ambos. São exemplos de políticas centradas na promoção social as políticas setoriais de educação, cultura, trabalho e renda e desenvolvimento agrário. Estas compreendem ações que vão desde a formação e o desenvolvimento do cidadão até a democratização do acesso a ativos como é o caso da habitação e da mobilidade urbana²⁸.

As intervenções em favelas que partem da concepção hodierna de *urbanização integrada* se fundamentam em ambos os desafios. Com efeito, a questão habitacional é multidisciplinar. A habitação, em sua complexidade, comporta muitos enfoques e é do interesse de várias ciências e áreas profissionais. A habitação é um “valor de uso no espaço do consumo”, que atende às necessidades de abrigo e segurança, como local para a satisfação das necessidades de subsistência, que possuem natureza física, social, cultural, psicológica e econômica, sendo indispensável o seu vínculo a serviços e equipamentos tipicamente urbanos (VERAS e BONDUKI, 1986).

A política nacional de habitação aprovada em 2004²⁹ apresenta a questão habitacional apoiada em dois pontos fundamentais, que passariam a estruturá-la: a necessária articulação entre a política de habitação e de desenvolvimento urbano, percebendo a questão da moradia para *além da casa* (PIMENTEL, 2012), e; a realização de trabalho social fundado nas concepções de sustentabilidade e desenvolvimento local (BRASIL, 2004b).

1.2.3 O modelo de urbanização de favelas do PAC

Em 2007, foi lançado o PAC, marcando o retorno dos investimentos em escala para a urbanização de favelas. O Programa possuía o objetivo programático de retomar as grandes obras de infraestrutura, *na prática*, abandonadas desde 1980 (MARICATO, 2011). Foram destinados, nessa ocasião, R\$106,3Bi para gastos com habitação para serem utilizados

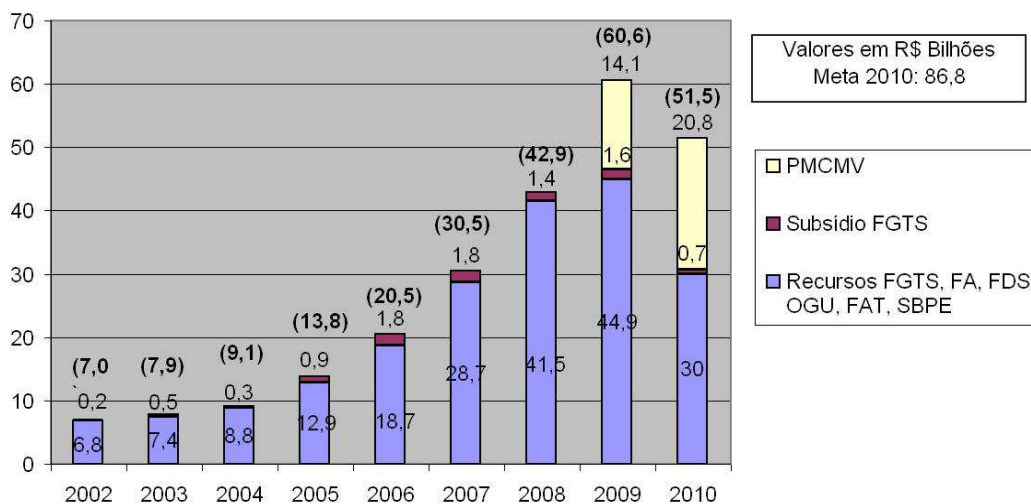
²⁷ Id. *ibid.*

²⁸ Id.

²⁹ As políticas setoriais que seriam executadas pelo Ministério das Cidades, dentre as quais a política nacional de habitação, foram aprovadas pelo Conselho das Cidades eleito na primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003. Tanto o Ministério quanto o Conselho das Cidades haviam sido criados naquele ano, conforme havia sido previsto no Projeto Moradia, elaborado no âmbito do programa de governo do Partido dos Trabalhadores.

no período entre 2007 e 2010, e; R\$103 Bi, no período entre 2011 e 2014. Destes, 30% foi destinado especificamente à urbanização de assentamentos precários.

GRÁFICO 04: Evolução dos investimentos em habitação: total de recursos (2002-2010).



Fonte: Maricato, 2011.

Somente no ano de 2007, o PAC investiu mais de R\$11,5Bi em urbanização de favelas (CORDEIRO, 2009). Somando-se todos os recursos anteriores investidos em programas similares, executados anteriormente desde 1996, chega-se ao total de pouco mais que R\$5Bi³⁰. Assim, apenas no ano de 2007, foram destinados recursos do montante equivalente ao dobro do que se havia investido nos 10 anos anteriores.

A oferta desse volume de recursos ajudou a difundir a concepção de *urbanização integrada*, preconizada pelo Ministério das Cidades desde 2003, e que insere as ações habitacionais na perspectiva do desenvolvimento urbano integrado, pelo qual o direito à moradia não se restringe *a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade* (BRASIL, 2004b).

De acordo com as regras do PPI, principal programa de apoio à urbanização de favelas em execução³¹, os recursos devem ser aplicados em uma área geográfica previamente delimitada, que englobe a favela, visando, por um lado, à regularização urbanística e

³⁰ Ver Anexo A.

³¹ Nas contratações do PAC desde o ano de 2007, o PPI é responsável pela contratação de cerca de 85% dos recursos destinados à urbanização de favelas. Os 15% restantes se referem a operações contratadas no âmbito dos programas Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e Pró-moradia.

ambiental do lugar e, por outro, a regularização jurídica e o desenvolvimento social das famílias. São também diretrizes básicas que a renda de pelo menos 60% das famílias beneficiárias seja de até, no máximo, três salários mínimos e que a área esteja ocupada há mais de cinco anos³².

Os projetos de urbanização integrada inseridos no PAC contemplam ações, obras e serviços visando proporcionar a superação das condições de precariedade [...], com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental (BRASIL, 2010, pg. 13).

Este processo de urbanização e regularização, por vezes, demanda o deslocamento de famílias. Por isso, é necessário que o processo ocorra com base em argumentação técnica consistente de forma a legitimar a intervenção junto aos moradores. De acordo com as diretrizes do Programa, os deslocamentos para área diferente da que foi originalmente ocupada devem ocorrer somente após esgotadas as alternativas de consolidação das famílias, de preferência, na própria poligonal de intervenção, ou em outra contígua.

Como visto no item anterior, a urbanização integrada deve ser executada em paralelo à realização de um trabalho social, com atividades voltadas à promoção da participação das famílias nas diferentes etapas da intervenção, e; ao desenvolvimento socioeconômico, na medida em que devem promover a geração de trabalho e renda. Em tese devem, ainda, executar ações voltadas à ampliação da noção de cidadania, por exemplo, com atividades de educação ambiental e sanitária.

Para atuar em favelas, é preciso considerar que a urbanização demanda a mobilização de quantidades consideráveis de recursos para investimentos dirigidos à melhoria da qualidade do habitat de uma população com baixíssima capacidade de retorno (ROLNIK, 2006). O benefício representa capital para a família que o recebe. Por isso, é importante que os investimentos busquem combater a regressividade³³, com ações que contribuam para a manutenção do interesse social sobre a área, para que não haja impacto negativo quanto ao caráter redistributivo da política.

³² É o tempo de posse mínimo para a utilização de instrumentos de regularização fundiária previstos na legislação brasileira. A depender do instrumento, outros atributos devem se verificar, como a caracterização de uma posse mansa e pacífica, por exemplo.

³³ Diz respeito a um dos problemas tradicionais que acometem as políticas sociais e ocorre sempre que, com o tempo, famílias com renda acima daquela para a qual a política foi concebida se apropriam do benefício. Um dos principais motivos para tanto é o fato de que as famílias originalmente beneficiadas não possuem renda suficiente para continuar na área valorizada (COHEN e FRANCO, 2012).

Como estas intervenções resultam, naturalmente, em um aumento de valor das unidades urbanizadas junto ao mercado imobiliário (FERNANDES e ALFONSIN, 2003; ABRAMO, 2009) e como, ainda, aumenta o custo de vida das famílias, que passam a arcar com despesas antes inexistentes tais como taxas e impostos, gera-se um ambiente que propicia o reingresso dessa população ao mercado informal (ABRAMO, 2009).

Fica claro, portanto, que são complexos os desafios a serem enfrentados no sentido de executar a política habitacional de forma equânime. Para efetivamente ampliar o acesso à cidade pelo intermédio de ações habitacionais, o Estado deve procurar agir sempre com o espírito de enquadrar, e, ao mesmo tempo, ter sérias capacidades para manter, um sistema de desenvolvimento acelerado com redistribuição de renda (SANTOS, 2007).

Independente das dificuldades para garantir a efetividade dos investimentos em habitação e da alta mobilidade das famílias de baixa renda - tendo em vista a dinâmica do mercado imobiliário, bem como outros impulsos que venham a igualmente contribuir para que as famílias prefiram o recurso financeiro e voltem a morar em outra área precária, é preciso, sobretudo, incorporar à visão de que os moradores das favelas não são meros beneficiários de serviços e bens, uma visão que enfraquece a noção de cidadania, mas sim sujeitos de direitos próprios (CARDOSO, 2010).

O fato é que, embora as ações de urbanização de favelas tenham melhorado, em alguma medida, as condições de vida da população de baixa renda, *há sinais de que nem sempre se está conseguindo alcançar resultados satisfatórios* (DENALDI, 2003).

Para Maricato (2011), o objetivo de viver em cidades mais justas não será alcançado enquanto o processo de urbanização brasileiro for *uma máquina de produzir favelas*, sendo necessário, em paralelo à realização de intervenções urbanas em determinados trechos da cidade, executar uma política urbana que procure incidir no *ciclo da irregularidade*, procurando mudar toda a estrutura fundiária, e *não apenas o “pólo” atrasado*.

O quadro habitacional brasileiro e o processo de urbanização ocorrido no País, bem como a trajetória da política habitacional, evidenciam a necessidade de o Estado atuar - por ser ele o detentor do monopólio do poder legitimamente constituído (VICHI, 2007) -, na elevação do patamar de cidadania da população de baixa renda que mora em favelas, e que adquiriu o direito à moradia e à cidade num contexto de ausência de políticas habitacionais adequadas. O desafio que se apresenta é como promover tal incremento, considerando o

ilimitado potencial das significações sociais inerentes a estes territórios e evitando que essas intervenções não se limitem a uma modelização disciplinadora (HAESBERT, 2002).

1.3 O Direito à Cidade

A discussão acerca do direito à cidade se inicia em 1968, quando Henry Lefebvre (1991) se apóia no entendimento de que os problemas das cidades não deviam ser tratados apenas pela dimensão espacial e rompe com a concepção funcionalista de cidade (CARDOSO, 2010). De acordo com este, o conceito de “direito à cidade” surge como condição para o avanço da democracia, propondo substituir a visão do cidadão passivo difundida pelo urbanismo modernista, pela do cidadão que tem o direito a fazer suas escolhas.

A concepção apresentada por Lefebvre se apresenta mais como uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, em que o direito à cidade não significa *o direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim o direito a uma vida muito diferente, em uma sociedade muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca* (TRINDADE, 2012). O direito à cidade é, para Lefebvre (1991), *uma forma superior dos direitos, que envolve o direito ao habitat e ao habitar [...] à obra e [...] à apropriação* (LEFEBVRE, 1991).

Segundo Fernandes (2007), a concepção de Lefebvre é dotada de elementos sociopolíticos e ideológicos, mas, infelizmente, não trata sobre como a ordem legal determina o padrão excludente que resulta da mercantilização do espaço nas cidades. Para Maricato apud Kapp (2012), o direito à cidade conforme anunciado por Lefebvre não tem, no Brasil, caráter revolucionário, sendo contraditório aplicá-lo no sistema legal existente.

Para Santos (2007), o direito à cidade se trata, de fato, de um direito a uma vida decente para todos, seja na cidade ou no campo, “estando em jogo” o direito de todos a obter bens e serviços mínimos que são um encargo da sociedade, com o intermédio das instâncias de governo. Nesse sentido, para o Autor, compreender a cidadania é urgente e implica criticar o consumismo que está impregnado na população, com a ajuda do próprio poder público, que o difunde: como a casa própria representa a inserção do indivíduo no circuito do consumo e da mercadoria, isso faz com que se crie um fetiche acerca do que seria, na verdade, uma necessidade social essencial (SANTOS, 2007).

De acordo com a Carta Mundial para o Direito à Cidade, construída desde 2001, no âmbito do Fórum Social Mundial, e disseminada no V Fórum Urbano Mundial, em 2010, o direito à cidade é definido como um direito coletivo dos habitantes ao usufruto equitativo das cidades, a livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado, sendo interdependente aos demais direitos humanos reconhecidos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais). No documento, são estabelecidos como princípios do direito à cidade: gestão democrática da cidade; função social da cidade e da propriedade; exercício pleno da cidadania; igualdade, não discriminação; proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; compromisso social do setor privado, e; impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas.

Para Paviani (2007), o direito à cidade, e *aquilo que ela apresenta em termos de bens materiais e espirituais, de uso coletivo*, está diretamente relacionado às oportunidades de trabalho e só se efetivará quando as *forças sociais conquistarem a cidade*, o que envolve a apropriação, não só da parte privilegiada da população, dos bens e serviços constituídos com o esforço social. Nesse sentido, Ribeiro (2012) ressalta que, além de disponibilizar recursos para a produção de moradias, é preciso fortalecer com políticas públicas a pauta da democracia urbana e territorial, favorecendo a luta por espaços dotados de urbanidade, o que envolve além da moradia uma boa localização e o acesso a serviços e equipamentos.

De acordo com Zolo apud Trindade (2012), à medida que passamos dos direitos civis aos direitos políticos e, na seqüência, aos direitos sociais, a garantia concreta destes se torna gradativamente mais seletiva e juridicamente imperfeita. Assim, reconhecer os direitos coletivos implica tarefa ainda mais complexa porque, embora a Constituição brasileira reconheça uma vasta gama de direitos que são essenciais, estes estão dispostos em enunciados vagos e pouco precisos, o que faz com que ocorra, constantemente, colisão na defesa dos direitos, originando conflitos entre os interesses diferenciados.

Para Alfonsin (2008), embora a necessidade de cumprir a função social da cidade conste na Constituição como uma diretriz básica para o direito à cidade sustentável, a Lei Maior não faz menção ao urbanismo como função pública nem aborda o tema das mais valias urbanas, seja pela (*injusta*) apropriação privada, seja pela (*justa*) recuperação da valorização para a coletividade, o que faz com que ofereça mais *instrumentos* ao invés de *princípios* norteadores.

Até que fosse promulgada a Constituição de 1988, os direitos fundamentais foram objeto de alterações significativas³⁴. Atualmente, a lei admite aos brasileiros o direito à cidade no Art. 182 da Constituição ao determinar que a cidade deva desenvolver as suas funções sociais por intermédio do ordenamento e da política de desenvolvimento urbano:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar **o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988, Art. n° 182) [grifou-se].

Este dispositivo evidencia os meios para a operacionalização da política urbana ao apresentar, em seus parágrafos complementares, o plano diretor como seu instrumento básico, cabendo a este determinar as exigências fundamentais de ordenação da cidade e que devem ser atendidas por todas as propriedades urbanas, de forma que estas cumpram sua função social.

Edésio Fernandes lembra que o princípio da função social foi *nominalmente repetido em todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas somente na Constituição de 1988 encontrou-se uma fórmula acabada* (FERNANDES, 2010). Sua principal inovação jurídica consistiu na declaração formal da possibilidade de perda da propriedade nos casos em que estas não estejam cumprindo sua função social.

A lei que regulamentou os artigos constitucionais - o Estatuto da Cidade - estabelece o direito à cidade sustentáveis como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

A aprovação do Estatuto da Cidade implicou que o direito à cidade deixou de ser um elemento apenas das políticas públicas e passou a ser reconhecido no conteúdo da lei, como um direito coletivo ou difuso, passível de defesa, em favor dos habitantes da cidade (BLANCO, 2008). Porém, este avanço legal ainda não guarda, na prática, os devidos reflexos, o que acontece, por exemplo, no âmbito do poder judiciário tendo em vista as inúmeras decisões pela reintegração da posse a favor do proprietário em detrimento do interesse da comunidade afetada em seu direito à moradia e à cidade.

³⁴ Considerando que o País foi regido por outras sete constituições, sendo quatro elaboradas de forma autocrática.

1.3.1 O direito à moradia adequada

Quando, no Brasil, surgiram as favelas, instituições em todo o mundo já discutiam a necessidade de segurança para os homens pela moradia como uma questão de direito, e não de privilégio de poucos. Tratados internacionais em defesa dos direitos humanos³⁵, que contam com a assinatura brasileira, contribuíram para que o direito à moradia fosse consagrado como um direito social fundamental na Constituição Federal, pela Emenda n.º. 26, de 2000 (BRASIL, 1988). Como tal, é um direito que depende da ação do Estado para que venha a ser concretizar (CARDOSO, 2010; SILVA, 2010). Esta efetiva obrigatoriedade enseja, no entanto, inúmeras controvérsias de forma que muitos a tratam como uma norma programática destituída de ação, como uma expectativa de direito ou como uma mera carta de intenções do poder público (AGUIAR e BORBA, 2007).

De fato, a consagração do direito à moradia para muitos brasileiros não se verifica, tanto que surgiram favelas. Como lembra Bobbio (1992) apud Trindade (2012), parte da dificuldade em efetivar direitos sociais decorre da necessidade de restringir *certas* liberdades individuais para que seja possível, por parte do aparelho estatal, intervir na economia e na sociedade (TRINDADE, 2012). Marshall (1967) apud Trindade (2012) lembra que *os direitos sociais implicam [...] na subordinação do preço de mercado à justiça social, na subordinação da barganha livre por uma declaração de direitos*, o que impacta e modifica a estrutura de classe que o sistema capitalista impõe.

As dificuldades para efetivar os direitos sociais residem, então, nesta correlação de forças que enfrentam com os direitos individuais, mas também no estabelecimento de seus limites e de sua abrangência.

Definir quais direitos e bens integram a esfera da dignidade da pessoa humana (...) envolve o emprego de argumentos filosóficos, sociológicos e ideológicos, não sendo possível atingir consensos e padrões consensuais sobre seus limites (...). Contudo, existe uma esfera jurídica cujo caráter de essencialidade é inquestionável e que pode, sem argumento contrário de peso, ser qualificado como um direito inerente à assunção da dignidade da pessoa humana: *o direito à moradia* (LUFT, 2010, pg. 12).

O direito à cidade açambarca o direito à moradia que, por sua vez, deve agregar a presença de serviços e condições essenciais de sobrevivência, com o objetivo de que

³⁵ O direito à moradia foi reconhecido pela primeira vez no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (MILAGRES, 2011).

a habitação assuma também o papel de mecanismo de desenvolvimento humano (LUFT, 2010). Junior (2004) lembra que tanto o poder público quanto os agentes privados são responsáveis pela execução de programas e projetos de habitação. De acordo com Junior e Cardoso (2005) e Milagres (2011), assim como para o Comentário Geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991 - concepção adotada ainda hoje pela ONU, o direito à moradia é satisfeito a partir do reconhecimento dos componentes de uma moradia adequada quais sejam:

- Segurança jurídica;
- Disponibilidade dos serviços de saúde e educação;
- Infraestrutura adequada;
- Gastos suportáveis com a moradia;
- Habitabilidade;
- Acessibilidade;
- Localização;
- Adequação cultural.

Os moradores de favelas têm em comum a busca pelo direito à cidade, embora sejam privados, de início, do direito à moradia adequada. Além de casas que não reúnem condições edilícias mínimas, estas se inserem num entorno também sem condições urbanísticas mínimas, gerando toda sorte de degradação socioambiental, em territórios quase sempre inexistentes perante os cadastros municipais.

No entanto, as favelas representam espaços que possuem uma base concreta, bastante sólida, no âmbito das quais não importam apenas as condições locais de habitação, mas também os laços de parentesco e de amizade entre moradores, inclusive de favelas distintas, devendo estar garantida a aquisição regular de mercadorias bem como a manutenção de outros privilégios (SILVA, 2011).

1.3.2 Política urbana e urbanidade

Uma das principais conquistas dos movimentos de luta pela reforma urbana foi a inclusão, na Constituição de 1988, de um capítulo específico para tratar da política urbana

que se estrutura em três princípios: o direito à cidade e à cidadania, gestão urbana pela democracia participativa e a função social da cidade e da propriedade (BRASIL, 2001)

De acordo com Rolnik (2002), são três os elementos centrais de uma política urbana e que devem estar presentes no enfrentamento dos problemas que decorrem na exclusão territorial: a estratégia de distribuição dos investimentos, a regulação urbanística como ferramenta de democratização do acesso à terra e a gestão urbana.

O primeiro deve primar pela realização de pequenas intervenções, ligadas ao território de vida das classes populares. Grandes obras podem ser realizadas desde que sejam implementados mecanismos que permitam a recuperação de mais-valias imobiliárias para a realização de investimentos em áreas mais pobres da cidade³⁶. A regulação urbanística, por seu turno, deve ocorrer pela determinação de regras de zoneamento e de parcelamento que democratizem o acesso à terra urbana e que sejam capazes de incidir sobre a geração de ilegalidades. Por último, a gestão urbana, que deve primar pela redução contínua da irregularidade para que se inverta um quadro em que *a cidade irregular é tolerada, é até disseminada*. Isso ocorre porque, segundo a Autora, quanto maior for a irregularidade, maiores serão as oportunidades para a *extralegalidade negociada*³⁷.

Na busca por um sentido jurídico para o termo política urbana, Vichi (2007) questiona a extensão da competência material de execução da política urbana aos municípios conquanto seja preciso evitar que o ônus de administrar um dos fenômenos mais complexos da atualidade, o fenômeno urbano, recaia sobre apenas uma esfera administrativa isoladamente.

Ribeiro (2003) concorda e afirma que *o encaminhamento de medidas que apontem para a questão urbana não reside apenas no que podem fazer os municípios* (RIBEIRO, 2003). Segundo o Autor:

Os problemas de nossas cidades tendem a assumir uma dimensão que ultrapassa a área geográfica na qual ocorrem, sendo resultados de processo que cada vez mais se dão fora do âmbito local ou até mesmo nacional. [...]. A cidade em última instância é a síntese entre a sociedade e o espaço e, portanto, é a atuação sobre as condições de vida da população o fator que apresenta possibilidades de garantir as condições de sustentabilidade urbana (RIBEIRO, 2003, pg. 27).

³⁶ Id. ibid.

³⁷ Termo adotado por Rolnik (2002) ao se referir a “troca de favores” que ocorre nas favelas, um sistema funcional tendo em vista que sua população é *especialmente vulnerável a barganhas eleitorais, clientelistas e fisiológicas*.

Ermínia Maricato (2000) afirmou que, na virada do século, o planejamento modernista tecnocrático ainda não havia sido substituído nem nas academias e nem nos departamentos governamentais porque não existia consenso em torno de um novo modelo a ser adotado. Para a Autora, o País precisava de um modelo que promovesse (a) emergência dos conflitos, pois *num contexto em que a produção e apropriação do espaço urbano reflete, reafirma e reproduz as desigualdades sociais, é necessário criar espaço de debate democrático com participação dos excluídos*; (b) articulação entre planos, com a promoção de orçamento participativo, de efetivo controle urbanístico e integração dos enfoques social, econômico e ambiental na implementação das ações, e; (c) adequada infraestrutura de informações para a cidade, pela atualização cadastral e pela consolidação de uma nova *práxis* urbana (MARICATO, 2000).

Em 2003, o governo federal, apoiado no Estatuto da Cidade, inicia a construção de ferramentas de planejamento que o auxiliassem na execução da política urbana. São elaborados os planos nacionais de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Estes últimos, com diretrizes instituídas, respectivamente, pela Lei nº 11.445, de 2007, e pela Lei Federal nº 12.587, de 2012. No entanto, Ribeiro (2012) lembra que a articulação destas políticas setoriais entre si e com a política ambiental, é um objetivo de difícil implementação tendo em vista o padrão e a tradição da política urbana brasileira, que mantém a hegemonia do setorialismo e a fragmentação das políticas, que se mantêm incapazes de fazer uma leitura e traçar estratégias de conjunto no território.

Além do avanço legal, ampliou o avanço na área do planejamento, a elaboração de planos diretores por parte dos municípios com obrigatoriedade legal e de planos setoriais. Embora sejam questionáveis os resultados concretos que estas ações tiveram sobre a melhora na qualidade da vida urbana, foi o período de maior produção de dados sobre as cidades brasileiras (MARICATO, 2011).

Atualmente, embora a política urbana conte com dados “atuais” sobre as cidades, e com uma gama de planos setoriais, a realidade das cidades não reflete os benefícios previstos nestes planos. Como estes representam, muitas vezes, interesses divergentes e não contam com diretrizes bem amarradas nos planos diretores, a integração entre estes é difícil e estes planos acabam ou não sendo executados, ou sendo executados naquilo que for compatível com os programas que oferecem mais recursos.

1.3.2.1 A questão da terra

A terra é um bem essencial à vida. Contudo, diferentemente de outros bens naturais como o ar, quando urbanizada, a terra se caracteriza como um bem privado pleno e se torna um problema quando, a partir disso; da transformação do valor do uso da terra em mercadoria que possui alto valor de troca, a terra se torna um bem inacessível aos mais pobres (JORGENSEN, 2012).

Embora negociada como mercadoria comum, a terra possui distinções radicais: é inamovível, não perecível, não desaparece com o consumo econômico e não se reproduz pelo trabalho humano³⁸. É chamada “demanda derivada” porque “deriva” da necessidade primária de moradia. Por isso, seu valor é objeto da especulação da indústria da incorporação imobiliária a depender da localização, dos serviços que dispõe e de outras benfeitorias.

Pesquisadores da área chamam a atenção para o caráter interdisciplinar que a questão fundiária assume na cidade do século XX, devendo ser pauta garantida no desenvolvimento dos estudos que tenham como objeto de investigação a sustentabilidade ambiental, o fortalecimento das relações democráticas e igualitárias, a qualidade da vida urbana e a construção da cidadania (FERNANDES, 2007).

A esse respeito, Milton Santos alerta para a falta de efetividade das ações em favelas, destacando a variável fundiária no contexto da cidade, e afirma:

[...] afinal, os pobres nem mesmo permanecem nas casas que fazem ou que lhes fazem. E não podem manter por muito tempo o terreno que adquirem ou que lhes dão, sujeitos que estão, na cidade corporativa, à lei do lucro (SANTOS, 2007, pg. 63).

Ermínia Maricato (2000) criticou o planejamento modernista ao afirmar, a partir de evidências³⁹ que o urbanismo brasileiro, seus planos e regulamentos, não tinham comprometimento com a realidade, mas sim com uma parte da cidade, apenas. Com efeito, o padrão ideal de cidade determinado a partir de leis reguladoras do uso e ocupação do solo urbano gerou diferenciais nos preços das terras e excluiu territorialmente grande parte da

³⁸ Id. *ibid.*

³⁹ Nos últimos quinze anos, a oferta de lotes ilegais suplantou a oferta do mercado formal, sendo que, dos 4,4Mi de domicílios produzidos no Brasil entre 1995 e 1999, apenas 700.000 foram objetos de transação no mercado formal (MARICATO, 2000).

população que não tinha como pagar por um terreno urbanizado e bem localizado (ALFONSIN e FERNANDES, 2004).

O resultado foi a paisagem dividida entre a *cidade formal*, [...]; e a *cidade informal*, constituída pelas moradias da população pobre, desprovida do direito ao usufruto equitativo dos bens, serviços e oportunidades da cidade. A ilegalidade é, portanto, subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia (ALFONSIN; FERNANDES, 2004, pg. 27).

Desde o Código Civil de 1916, o direito de habitação encontra-se vinculado a ocupação efetiva da edificação pelo titular do direito e de sua família, que deve utilizá-la para a moradia sem poder alugar ou emprestar a benfeitoria. Ou seja, de acordo com a lei, o direito que adquire o beneficiário das políticas públicas de urbanização de favelas é para o uso e não para a troca da unidade adequada, seja a título de empréstimo, aluguel ou venda.

No entanto, a realidade demonstra a pujança do mercado informal o que leva a crer que não existem mecanismos eficientes de controle de outros usos como comércio ou serviços – e que não devem ser afastados porque são importantes para a urbanidade da área -, assim como não existem mecanismos de controle do respeito aos termos acordados no título de regularização fundiária, processo que só se efetiva quando conta com a participação ativa das famílias beneficiárias na etapa de registro.

Espera-se que os programas federais apresentem relatórios melhor qualificados do ponto de vista do uso final dos imóveis valorizados pelos investimentos públicos. Se os beneficiários são os mesmos e se os lotes de interesse coletivo estão cumprindo sua função social. Embora a dinâmica de modificações desses usos seja intensa, conhecer uma situação determinada no momento de conclusão dos investimentos é um subsídio importante para o aprimoramento da política habitacional comprometida com o desenvolvimento urbano.

Os estudos existentes sobre o fenômeno da informalidade urbana classificam a pobreza não só como efeito estrutural do processo, mas também como causa da desigualdade social e econômica (CASTELLS apud SUGAI, 2007). Dentre os motivos que levam a esta constatação está a dinâmica fundiária e imobiliária, que contribui para agravar a situação de pobreza das populações que vivem em favelas ou assemelhados, porque reproduz e alonga o ciclo da pobreza (ABRAMO apud SUGAI, 2007).

Se o mercado da informalidade reproduz a pobreza, no entanto, às vezes, são os próprios programas oficiais de regularização que encarecem o custo

de vida das populações pobres, agravando o processo de opressão (SUGAI, 2007, pg. 167).

Neste sentido considera-se que, associado a iniciativas de desenvolvimento social com vistas à redução da pobreza, o valor da terra pode ser regulado pela utilização efetiva dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade para melhor distribuir a qualidade urbana pela cidade. Tais instrumentos devem ser utilizados com o objetivo de *enfraquecer* o motor de especulação imobiliária movido pela escassez que, por sua vez, é fortemente determinada pela existência de pedaços urbanos melhores qualificados (ROLNIK, 2006; ABRAMO, 2007).

A componente territorial é, portanto, fundamental para fazer com que a política habitacional seja efetivamente redistributiva, cabendo considerar que localizações forçadas podem agravar a pobreza ao invés de atenuá-la.

1.3.2.2 *Convenção urbana*

O discurso econômico neoliberal urbano, fortemente representado pelo urbanismo monumentalista, adotou a desregulamentação como uma oportunidade para a volta ao mercado, tendo em vista a profunda crise que assolou o mundo na década de 70. Para tanto, foi necessário promover a *falência da política urbana* (ABRAMO, 2007).

Os economistas têm contribuído para a compreensão do fenômeno urbano por intermédio de investigações que se baseiam nas implicações do sistema capitalista para a estrutura urbana e no modo como esta relação se reproduz no espaço. Uma destas contribuições diz respeito à concepção da convenção urbana.

Existem três lógicas de coordenação do acesso ao solo urbano: a do Estado, que elabora políticas e programas para *os problemas* urbanos; a do mercado, que se estabelece por meio dos submercados formal e informal, e; a lógica da necessidade, que motiva a formação das favelas⁴⁰. Estas lógicas se fundem determinando um ciclo *perverso* que gera cidades *com-fusas* à medida que, ao mesmo tempo, são compactas e altamente densificadas em áreas centrais, onde a irregularidade assume, geralmente, a forma de favelas, e; difusas, na medida em que se afastam cada vez mais do centro, instaurando periferias, pela implantação

⁴⁰ Id. *ibid.*

disseminada, e legitimada pelas classes de maior poder aquisitivo, de loteamentos irregulares, na maior parte das vezes, fechados⁴¹.

Tal perversidade está intimamente ligada ao fenômeno da convenção urbana, que ajuda na manutenção de uma *estrutura socioespacial urbana segmentada (segregada) e desigual* (ABRAMO, 2007). Trata-se de uma *lógica cognitiva de antecipações cruzadas, em que cada um decide especulando sobre as intenções do outro*, e que vai desembocar num ambiente de especularidade urbana⁴².

O quadro gera uma estrutura urbana segmentada, derivada de uma estratégia de exclusão que se pauta, ao longo da história, na manutenção da precariedade, favorecendo a realização de inúmeras barganhas entre uma população vulnerável e seus políticos (ROLNIK, 2002). A base dessa convenção é determinada pela busca de uma distinção socioespacial, em que as famílias desejam estar próximas aos seus próximos, concretizando este desejo em uma externalidade de vizinhança; uma localização; a convenção urbana (ABRAMO, 2007).

Em uma sociedade estratificada, esse padrão de comportamento de desejar estar próximo dos seus próximos produz uma cascata de movimentos de rejeição dos não-próximos do alto da pirâmide social para baixo. Assim, as convenções são hierarquizadas e servem de mecanismo cognitivo que garante a estrutura segmentada e hierarquizada das externalidades de vizinhança [...] (ABRAMO, 2007).

A convenção urbana é tácita e implícita e concorre, portanto, para o surgimento de uma regularidade na estrutura urbana, que determina o regime urbano, mas ela também engloba irregularidades e é precária, podendo ser revertida a qualquer momento a depender, principalmente, das estratégias de uso do solo encabeçadas pelos capitalistas imobiliários (ABRAMO, 2011).

De acordo com Haesbert (2002), os grupos sociais que habitam nas metrópoles, dentre os quais se incluem os que moram em favelas, acabam disciplinando seus espaços, criando suas barreiras de proteção para manterem o domínio sobre seus signos de identidade, seus privilégios e, principalmente, seus territórios.

A localização das famílias é dada por uma combinação de forças do mercado e de medidas de governo, independentemente da vontade do indivíduo. Para Santos (2007), o

⁴¹ Id., 2011.

⁴² Id. *ibid.*

valor do indivíduo depende, em boa parte, do lugar onde ele está. A rede urbana, e a rede de serviços correspondente, tem significado distinto, conforme a posição financeira do indivíduo.

1.3.2.3 Urbanidade

Urbanidade compreende uma qualidade sinestésica do espaço urbano decorrente de sua apropriação em movimento, e que irá conferir-lhe identidade (LYNCH apud AGUIAR, 2012). Refere-se, de forma ampla, ao modo como os espaços da cidade acolhem as pessoas, sendo que os espaços com urbanidade equivalem a espaços dotados de cortesia; espaços hospitaleiros (AGUIAR, 2012).

Segundo Holanda (2002), o conceito de urbanidade conta com dois tipos de atributos: sociais, que designam a *arte* de convivência entre os diversos segmentos, interesses e expectativas, estando relacionados aos modos de interação social (FERNANDES, 2011), e configuracionais, relacionados ao lugar e à urbanidade arquitetônica⁴³.

Em seus estudos, Holanda utiliza o conceito de formalidade sempre em oposição ao conceito de urbanidade, de forma que um espaço nunca pode ser, ao mesmo tempo, dotado destas duas qualidades. Nesta dissertação, será adotado, pois, o sentido proposto por Aguiar (2012), para quem os espaços podem ser, concomitantemente, dotados de urbanidade e de formalidade.

O sentido de formalidade enquanto “aquilo que não é espontâneo, que atende a fórmulas estabelecidas” deve ser utilizado com muita ressalva no caso das favelas, porque remete muito mais à idéia de uma característica que é resultante de processos como os de regularização fundiária que à idéia de um aspecto configuracional como aplica o Autor, quando “formalidade” é entendida como um conjunto de aspectos que dificultam o contato visual e interpessoal (HOLANDA, 2002).

A partir da noção de urbanidade, é possível compreender as possíveis implicações das configurações dos lugares para o convívio das pessoas, como condição simultânea ao espaço físico e comportamentos humanos (HOLANDA apud AGUIAR, 2012).

⁴³ São algumas das características físicas gerais relacionadas por Holanda (2002) para caracterizar espaços com urbanidade: (a) definição clara do espaço público; (b) minimização de espaços vazios em prol dos ocupados; (c) forte contiguidade entre edifícios; (d) poucas fronteiras entre espaço interno e externo; (e) minimização de espaços segregadores e de efeitos panópticos.

1.4 Urbanização de favelas para o direito à cidade

O urbanismo possui um papel estratégico na reconstrução local da noção de esfera pública, *aquilo que dá identidade e sentido à cidade e à sociedade*, por sua capacidade de gerar símbolos e imagens futuros (ROLNIK, 2002). Por isso, constitui-se em meio fundamental para propiciar, pelo intermédio da política urbana, as condições de sustentabilidade urbana. Para Lefebvre, o urbanismo é o principal instrumento da burguesia para modificar o espaço urbano, pela sua capacidade de conter as classes populares e, ao mesmo tempo, criar condições para o capitalismo industrial (FERNANDES, 2005).

As políticas que embasam ações para a urbanização de favelas não devem possuir finalidade programática baseada apenas na finalidade de “propor soluções para o problema social das favelas”, idéia que infere falsa autonomia, normalmente expressa em termos de “*marginalidade*” *sociopolítica e econômica* (SILVA, 2011), como se as favelas não pertencessem à *comunidade nacional*, e, por isso, tivessem que ser *integradas*.

As favelas são marginais quando, por exemplo, é difícil o acesso regular a serviços urbanos de transporte público e de comunicação de massa. No entanto, estes fatos, por si só, não fazem delas comunidades isoladas, como afirma Silva (2011): a idéia de que as favelas não estão integradas ao restante da cidade oferece riscos porque, primeiro, tende a ignorar ou reduzir a importância das vinculações que existem entre a favela e o sistema global e, depois, porque a noção de que favela é uma “comunidade marginal” não passa de um julgamento de valor.

Sua própria existência depende muito mais de determinadas condições estruturais da sociedade global do que dos mecanismos internos desenvolvidos para mantê-la. [...] a noção de que favela é uma *comunidade marginal*, por um lado, dá origem a uma atitude paternalista e assistencialista e, por outro, fornece as bases *teóricas* para tentativas de imposição de normas e valores dos grupos de classe média que detêm o poder de escolha das soluções adotadas por eles (SILVA, 2011, pg. 699).

De acordo com Bueno e Monteiro (2007), a irregularidade e precariedade habitacional e urbana são *faces da cidadania incompleta*, em que o bem-estar social universal não foi alcançado. No entanto, os grupos de habitantes e as comunidades que tenham formado a identidade e a memória histórica e cultural da cidade, e; os grupos sociais e as comunidades

que vivem em assentamentos urbanos informais consolidados têm proteção jurídica em face do direito à cidade (BLANCO, 2008).

Ser cidadão implica participar de uma forma de organização do território, com regras e regulamentos, estabelecendo relações de natureza política. Viver em cidades significa construir um habitat sobre a natureza, e, ao mesmo tempo, organizar-se politicamente (ROLNIK, 1994). Traz consigo o espírito de luta pelo direito à vida urbana e à centralidade dada pelas redes e circuitos de comunicação, de informação e de troca.

Em síntese, pode-se afirmar que as favelas simbolizam como o direito à cidade - que engloba direitos civis, políticos, econômicos e sociais - é violado no Brasil, especialmente, a partir da segunda metade do século XX, quando os migrantes são absorvidos pelas cidades. No entanto, após longo processo de regulamentação, o direito à cidade, desde 2001, é legalmente previsto e a trajetória da política federal de habitação, que apóia intervenções em favelas desde 1974, quando a necessidade de articular a ação habitacional ao desenvolvimento urbano já é pauta, aponta para a efetivação desse direito como uma consequência das ações apoiadas.

Discutir os contornos do direito à cidade através das experiências de urbanização de favelas é, com isso, uma demanda urgente e que implica na proposição de um modelo de análise que apresente indicadores de avaliação dos resultados dessas ações, a partir de bases metodológicas previamente conhecidas. É o que se propõe no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2. Bases metodológicas

2.1 Princípios analíticos e categorias de análise

Como visto anteriormente, a pesquisa, de caráter exploratório, objetiva estudar o caso da urbanização da Vila DNOCS, em Sobradinho, região administrativa do Distrito Federal, para verificar em quê medida a intervenção do poder público para a urbanização do local contribuiu para consagrar àqueles moradores o seu direito à cidade. De forma complementar, busca verificar se a aprovação do Estatuto da Cidade contribuiu para o alcance daqueles resultados, identificando os instrumentos por ele apresentados que poderiam ampliar a efetividade⁴⁴ dos investimentos realizados.

Para tanto, a partir do que se discutiu no capítulo anterior, relacionam-se as condições para o exercício efetivo do direito à cidade. Objetiva-se, depois, categorizá-las tendo em vista a montagem de um modelo de análise para aplicação a casos práticos de urbanização de favelas.

a. Segurança jurídica:

Compreende a emissão de título de regularização fundiária que, quando registrado no Cartório de Registro de Imóveis como determina a legislação brasileira, constitui direito real da família moradora sobre o imóvel que ocupar⁴⁵, conforme estabelece o artigo 1.225 do Código Civil. Contribui para o direito à cidade na medida estabelece os meios jurídicos para que não haja oposição de terceiros quanto ao exercício da moradia, o que gera tranquilidade às famílias para que estas possam se envolver e se dedicar a outras atividades. O Cartório de Registro de Imóveis da respectiva circunscrição do imóvel é fonte primária de informação sobre a efetiva segurança jurídica da família que dele se utilizar para a moradia.

O registro equivale ao último passo do processo de regularização fundiária, que é especialmente complexo no caso das favelas porque, quase sempre, depende de outras atividades que estão fora da governabilidade do poder público executor como é o caso da necessidade de participação ativa das famílias, o que nem sempre ocorre, seja porque

⁴⁴ É preciso ressaltar, no entanto, que não há momento preciso, que defina quando os impactos provocados pelas iniciativas de urbanização terminam.

⁴⁵ À exceção de títulos de legitimação da posse provenientes dos procedimentos de demarcação urbanística, conforme prevê a Lei 11.977/2009. Estes títulos, quando registrados, não constituem direitos reais, mas são admitidos pela normativa do Programa de Urbanização em resposta à regularização fundiária.

precisam apresentar documentos que nem sempre estão na posse das mesmas, seja porque a realização de atividades ilícitas por parte de membros da comunidade repele a participação de suas famílias, seja por falta de informação, enfim, são muitos os motivos que podem ensejar a falta de participação das famílias. Ademais, o registro do título de regularização fundiária de determinado imóvel depende do prévio registro do parcelamento no qual este estiver inserido, exceto em casos específicos como a usucapião, em que a sentença do juiz se apresenta como condição suficiente para registrar o direito de propriedade.

b. Disponibilidade dos serviços de saúde e educação:

As ações para a urbanização integrada podem, em seu escopo, prever a construção de equipamentos públicos comunitários postos de equipamentos públicos comunitários de saúde e educação ou a aquisição de bem imóvel para o funcionamento, no entanto, depende da identificação da demanda pelo poder público executor e sua respectiva inclusão nos projetos da urbanização.

A existência de edificações bem localizadas e adequadas ao uso é condição fundamental para assegurar proximidade dos usuários em relação aos locais de prestação dos serviços, diminuindo gastos de tempo e os custos de transporte. Por isso, postos de saúde, creches e escolas devem estar localizados nas proximidades da moradia e devem suportar o atendimento da população moradora em seu raio de influência.

O dimensionamento dos equipamentos públicos comunitários é pouco abordado na literatura de planejamento urbano brasileiro, o que se reflete na escassez de planos diretores que estabeleçam critérios claros para este dimensionamento (SANTOS JÚNIOR e MONTANDON, 2011).

c. Infraestrutura adequada:

Será utilizado o mesmo conjunto de componentes especificado no Parágrafo 6º do Artigo 2º da Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano, como parâmetro de verificação quanto ao atendimento em infraestrutura básica. De acordo com o dispositivo (BRASIL, 1979), as zonas habitacionais de interesse social devem possuir, no mínimo, a seguinte infraestrutura:

- Vias de circulação;
- escoamento de águas pluviais;
- Rede para o abastecimento de água potável;
- Soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar;

Nesse conjunto de componente elencados pela Lei Federal, propõe-se incluir nesta pesquisa, soluções para a energia elétrica dos espaços públicos, pelo princípio da razoabilidade, tendo em vista questões de segurança, conforto e urbanidade. Ressalte-se que, independentemente da existência ou não de rede, podem ser oferecidas soluções técnicas adequadas para o esgotamento sanitário e a energia elétrica domiciliar.

d. Gastos suportáveis com a moradia:

O direito à cidade implica que as famílias de baixa renda devam ser capazes de se manter nas habitações que lhes são outorgadas pelos programas públicos. Significa que a renda média auferida pelas famílias deve ser suficiente para arcar com as despesas decorrentes da moradia (água, luz, gás, condomínio, impostos e taxas, eventual parcela de contribuição) e com as outras despesas do orçamento familiar, dentre os quais devem estar incluídos direitos básicos como o direito ao lazer e à alimentação. As principais instituições financeiras e o IBGE adotam o percentual de 30% da renda familiar para gastos com a moradia como limite aceitável tendo em vista manter o equilíbrio financeiro da família.

e. Habitabilidade:

Para que a edificação seja considerada habitável, deve ser capaz de proporcionar, além de espaço adequado aos moradores, segurança e proteção contra o frio, a umidade, o calor, a chuva, o vento. Deve ser capaz também de proteger contra os perigos para a saúde, sejam estes provocados por danos decorrentes de problemas estruturais ou por vetores de doenças.

Outra concepção para o termo refere-se ao conjunto de aspectos que interferem na qualidade de vida, na comodidade dos moradores e na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais (BONDUKI, 2002).

Assim, em sentido amplo, engloba aspectos multidisciplinares como o meio ambiente, social e econômico. Estrito senso encontra associação com os conceitos de segurança do usuário; salubridade domiciliar e do entorno, e; conforto luminoso, térmico, acústico, visual e tátil.

Embora seja possível compreender o sentido do termo habitabilidade, não há um conjunto específico de parâmetros a serem coletados de forma padronizada, com abrangência nacional, capazes de declarar se as edificações são dotadas desta característica. De acordo com estudos realizados pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Ambiental do IPPUR / UFRJ - FASE:

[...] o processo de definição desses parâmetros é influenciado por modos específicos de se perceber a questão da habitação e os problemas que suscitam dela. De maneira que a cada padrão definido corresponderá uma opção de olhar a problemática da população (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, pg. 2).

f. Acessibilidade:

É uma característica do ambiente que significa que os moradores devem acessar as construções e as áreas públicas de uso comum do bairro com autonomia. Todos devem ser contemplados, no entanto, pessoas em situação de vulnerabilidade como idosos ou pessoas com deficiência motora merecem atenção especial.

g. Localização:

Para ser adequada, a moradia deve propiciar o desenvolvimento sociocultural e econômico. Por isso, deve se encontrar em posição geográfica que permita o acesso às opções de emprego, comércio, transporte, aos serviços de saúde, de educação bem como a outros serviços públicos essenciais. Uma boa localização evita gastar tempo e dinheiro com longos períodos no deslocamento de casa para as atividades básicas, como o trabalho ou o estudo. Tais deslocamentos, se realizados pela prestação de serviços de má qualidade podem, ainda, gerar graves perdas para a saúde dos usuários.

Para Santos (2007) a localização das famílias é dada por uma combinação de forças do mercado e de medidas de governo, independentemente da vontade do indivíduo. Segundo este Autor, o valor do indivíduo depende, em boa parte, do lugar onde ele está,

sendo que a rede urbana, e a rede de serviços correspondente, tem significado distinto, conforme a posição financeira do indivíduo.

h. Adequação cultural:

Refere-se à expressão da identidade e da diversidade cultural, assegurada na maneira como são construídas as unidades habitacionais, nos materiais de construção usados e nas políticas em que se apóiam (JUNIOR e CARDOSO, 2005; MILAGRES, 2011). De acordo com a concepção das Nações Unidas, a adequação cultural da moradia se verifica quando há respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural e aos padrões habitacionais provenientes dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais.

i. Participação comunitária:

Para exercer o pleno direito à cidade, é necessário que o cidadão participe nas decisões sobre os investimentos que vierem a ocorrer naquele território. Tendo em vista que a urbanização irá alterar a maneira como a comunidade vive, as comissões ou comitês que venham a ser constituídas para acompanhar as obras possuem um papel precípua na interlocução dos interesses dos moradores junto ao poder público.

Por isso, com respeito às intervenções para a urbanização de favelas, o direito à participação da comunidade neste processo deve estar garantido, o que passa necessariamente por (1) tomar conhecimento das alternativas possíveis de solução dos problemas habitacionais incidentes na área para, junto com a equipe técnica e social, optar pela que será adotada, (2) acompanhar as etapas da obra e (3) participar, na condição de cidadão, da gestão urbana após a intervenção.

Com respeito à participação comunitária na gestão urbana, considera-se que as bases da conscientização cidadã quanto à limpeza urbana, à manutenção dos benefícios gerados pela intervenção, à organização para o trabalho em prol dos interesses comunitários, bem como outros processos participativos, devem compor as atividades do trabalho social realizado na área, mas este não deve se limitar ao período da intervenção.

j. Meio ambiente equilibrado:

A moradia em favelas se caracteriza, dentre outros aspectos, pela degradação ambiental, um processo que decorre de dois fatores principais: a ausência dos serviços públicos de limpeza urbana e a ausência de soluções adequadas de esgotamento sanitário.

As favelas refletem conflitos ambientais tais como o lançamento de esgotos na rede de drenagem e a disposição inadequada de lixo, que gera contaminação do solo e áreas de risco por deslizamento. No caso de áreas muito suscetíveis à erosão, é necessário realizar obras para a estabilização das margens do córrego, mesmo que a área seja objeto da remoção de famílias (BUENO; MONTEIRO, 2007). Neste contexto, é premente providências para o saneamento ambiental e a redução, senão a eliminação, do lançamento de poluentes no ambiente urbano.

Para avaliar a situação ambiental nos casos de favelas urbanizadas, deve-se considerar, sobretudo, se houve melhora das condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior. Para tanto, as intervenções devem dar conta de erradicar o lançamento irregular de esgoto na área, eliminar os riscos geotécnicos e de inundações, recuperar áreas ambientalmente degradadas, desocupar áreas não passíveis de regularização, dando-lhes usos mais convenientes, de preferência coletivos e possibilitar o uso adequado dos recursos hídricos, protegendo eventuais unidades de conservação. Devem, ainda, contribuir para a gestão dos resultados com a realização regular da limpeza urbana: varrição de vias, manutenção no sistema de drenagem e coleta de resíduos sólidos.

k. Urbanidade (Cuidados com os espaços públicos; suficiência e adequação de espaços de congregação, lazer e esporte):

Tendo em vista que a concepção de urbanidade diz respeito à valorização da convivência nos espaços públicos, o direito à cidade está dependente do grau de urbanidade que nela se verifica, sendo necessário existir espaço para assembléias; para o encontro dos moradores, e também para a prática de atividades que promovam o esporte e o lazer. O cuidado com a área urbanizada e seus espaços de uso comum se inicia com a eliminação do lançamento irregular de esgoto, refletindo-se ainda na adequada gestão da limpeza urbana, no tratamento de áreas de risco à vida, com a recuperação de áreas degradadas e na manutenção das áreas verdes.

l. Normas urbanísticas flexíveis:

Com vistas a viabilizar a consagração do direito à cidade, as intervenções para a urbanização de favelas devem prever o estabelecimento de parâmetros urbanísticos especiais como tamanho de lotes, afastamentos, áreas de cômodos e densidade populacional. Para tanto, é necessário gravar certas áreas como ZEIS, de preferência por lei, para que esta demarcação ocorra de forma democraticamente legítima.

Estes parâmetros devem se constituir em exigências mais brandas em relação às demais áreas da cidade para facilitar o processo de regularização jurídica das mesmas, o que, normalmente, depende da etapa de regularização urbanística. Com a finalidade de manter a área com as características de uso como moradia para a população de baixa renda, medidas como a proibição do remembramento de lotes devem ser adotadas.

Além da ZEIS, que viabiliza de forma direta a regularização fundiária de favelas, o exercício do direito à cidade depende igualmente da aplicação de instrumentos que auxiliem na recuperação da valorização do solo ocorrida a partir de investimentos públicos. Neste sentido, o poder público deve não só prever em lei, mas efetivar a cobrança de outorgas onerosas tanto para construir acima dos parâmetros médios estabelecidos quanto para alterar o uso indicado pela legislação.

Devem também ser aplicados instrumentos que visem ao combate da especulação imobiliária pela cobrança do IPTU progressivo no tempo, após ter notificado, sem sucesso, o proprietário a parcelar, edificar e utilizar área urbana dotada de infraestrutura que não esteja cumprindo com sua função social.

Além das ZEIS, a reserva de áreas que sirvam à habitação de interesse social pode ocorrer pelo exercício do direito de preempção pelo poder público, que adquire a preferência na compra de imóveis que possam essa vocação. A construção de equipamentos públicos comunitários também pode contar com a ferramenta.

2.1.1 Categorização analítica:

A seguir, propõem-se organizar essas condições, que assumem o papel de variáveis no modelo de análise desta pesquisa, em três grupos, a saber:

- Grupo A: condições relacionadas à estrutura edilícia - habitação adequada e regular e equipamentos públicos comunitários para prestação de serviços básicos;
- Grupo B: condições relacionadas à estrutura de redes - sistemas de infraestrutura para habitação e prestação de serviços urbanos básicos, localização da área na malha urbana e condições de acesso, e;
- Grupo C: condições relacionadas à política urbana e urbanidade - participação comunitária, espaços públicos e gestão urbana.

O primeiro grupo reúne indicadores com o objetivo de verificar se, ao final da intervenção, as famílias contam com edificações, tanto para a moradia quanto para a prestação de serviços urbanos básicos, que sejam dotadas de legalidade, que guardem as condições mínimas de funcionamento e que reflita adequação cultural da Comunidade.

O segundo grupo se compõe de seis condições relacionadas à estrutura de redes. Quatro delas se referem às componentes da infraestrutura básica e que existem a partir da constituição de redes (sistema viário, água, esgoto e luz) e as outras duas estão relacionadas à qualidade do conjunto desse sistema: a localização da área e sua inserção na rede urbana e as condições de acesso, em especial, para pessoas com deficiência. A definição do grupo pressupõe que, para o exercício do direito à cidade, é preciso garantir adequado fluxo de pessoas, coisas e informações, incluindo aspectos da conexão da área urbanizada com o restante da cidade.

O último grupo se destina a verificar aspectos da política urbana que contribuíram para o alcance e a manutenção dos resultados alcançados, e se estes resultados refletem a promoção de urbanidade no bairro. É composto de quatro quesitos: participação comunitária; valorização das áreas públicas; gastos suportáveis com a moradia, e; normas urbanísticas flexíveis. Frise-se que, embora para a viabilização da pesquisa, o resultado irá considerar um momento específico; momento recente após o fim da intervenção; este grupo envolve resultados que devem ser mantidos ao longo do tempo para que o impacto proporcionado pela urbanização encontre sustentabilidade. As demais condições dos outros dois grupos também estão sujeitas a alterações drásticas, porém menos que estas, considerando a dinâmica de vida no bairro urbanizado e a execução da política urbana.

Enquanto que os demais quesitos deste Grupo possuem condições de verificação relativamente simples, conforme apresenta a Tabela 02, a valorização das áreas

públicas inclui indicadores que devem verificar, por um lado, a suficiência e adequação de espaços para a realização de encontros comunitários e a prática de lazer e esporte, e; por outro, a realização de atividades que promovam o equilíbrio do meio ambiente. Estas pretendem conferir se foram controlados os riscos à vida que porventura existam na área; se foi erradicado o lançamento irregular de esgoto, e; se são realizados serviços de limpeza urbana de forma regular.

A tabela da seqüência organiza as variáveis de análise nos três grupos propostos, propõe indicadores de aferição bem como indica os procedimentos a serem utilizados em cada caso.

QUADRO 02: Referências para análise de resultados da urbanização para o direito à cidade.

GRUPO	VARIÁVEL	INDICADORES	MÉTODO
A (ESTRUTURA EDILÍCIA)	<i>a.1 Segurança jurídica</i>	Registro do parcelamento em CRI; Percentual de famílias com título de regularização fundiária registrado no CRI.	Entrevista com agente público chave
	<i>a.2 Disponibilidade dos serviços de saúde e educação</i>	Existência de equipamentos de saúde e educação em quantidade e capacidade de atendimento compatível com a demanda da região.	Levantamento de campo
	<i>a.3 Habitabilidade</i>	Existência de ventilação e iluminação natural nos cômodos de permanência prolongada; Existência de banheiro; Ausência de umidade e de rachaduras significativas nas paredes.	Questionário com moradores
	<i>a.4 Adequação cultural</i>	Satisfação das famílias quanto ao aspecto, a divisão em cômodos, sua utilização, e os materiais empregados na unidade habitacional.	Questionário com moradores
B (ESTRUTURA DE REDES)	<i>b.1 Infraestrutura adequada - sistema viário</i>	Existência de sistema de vias, na área urbanizada, composto por pistas com sarjetas e passeios calçados com meio-fio.	Levantamento de campo
	<i>b.2 Infraestrutura adequada – água</i>	Existência de rede de distribuição de água que sirva às edificações de forma regular.	Levantamento de campo e pesquisa documental
	<i>b.3 Infraestrutura adequada – esgoto</i>	Existência de fossas/sumidouros ou rede coletora de forma a cobrir as edificações da área.	Levantamento de campo e pesquisa documental
	<i>b.4 Infraestrutura adequada – luz</i>	Existência de iluminação pública satisfatória e de rede de energia elétrica que sirva às edificações de forma regular.	Levantamento de campo e pesquisa documental

GRUPO	VARIÁVEL	INDICADORES	MÉTODO
B (Cont.)	<i>b.5 Acessibilidade</i>	Conectividade do sistema viário; disponibilidade de transporte público e adequação do sistema de circulação de pedestres para pessoas com deficiência (rampas).	Observação direta e questionário com moradores
	<i>b.6 Localização</i>	Área inserida na malha urbana, disponibilidade de comércio e de equipamentos para a prestação de serviços básicos e proximidade com pólos de emprego.	Observação direta
C (POLÍTICA URBANA E URBANIDADE)	<i>c.1 Participação comunitária</i>	Participação das famílias na concepção da intervenção; Funcionamento regular de comissão de Acompanhamento de Obras.	Entrevista com agente público chave e quest.moradores
	<i>c.2 Valorização de áreas públicas</i>	Existência de espaços públicos adequados e suficientes à realização de atividades voltadas ao interesse da coletividade, e; realização de atividades que promovam o equilíbrio do meio ambiente pelo: (1) controle dos riscos incidentes sobre a área; (2) erradicação de lançamento irregular de esgoto, e; (3) realização regular de serviços de limpeza urbana.	Levantamento de dados e observação direta
	<i>c.3 Gastos suportáveis com a moradia</i>	Renda média familiar suficiente para arcar com os gastos mensais com a moradia (luz, água, IPTU/TLP, condomínio, gás, parcela de financiamento ou contribuição), sem que haja o comprometimento da subsistência familiar.	Questionário com moradores
	<i>c.4 Normas urbanísticas flexíveis</i>	ZEIS instituída e regulamentada com parâmetros mais flexíveis em relação às demais zonas habitacionais da cidade.	Pesquisa documental

Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 3. Contextualização

3.1 A capital brasileira no Planalto Central

A idéia de ampla ocupação urbana no interior das terras brasileiras surgiu no período colonial, quando Marques de Pombal, primeiro ministro de Portugal, lançou a possibilidade de transferência do reino de Portugal para o interior do Brasil⁴⁶. A Colônia se tornaria metrópole com uma capital central. Desde então, a ampliação da capacidade de resguardar o território contra invasores e de levar desenvolvimento a outras regiões inspiraram os planos de interiorização da sede administrativa do território brasileiro, embora a Proposta não tivesse se concretizado naquele momento.

No século XVIII, a dinâmica de ocupação daquela região, que consistia basicamente na prática da caça e da pequena agricultura pelos indígenas, é modificada com a chegada dos Bandeirantes e impulsionada pelo desenvolvimento da atividade mineradora e pela necessidade de expansão de pastos, que ocasionou intenso movimento migratório de origem nordestina (BERTRAN apud CAMPOS, 2011). Tamanho fluxo, gerado em função das atividades pecuárias e das atividades mineradoras, favoreceram a concessão de terras através das Sesmarias⁴⁷.

No início do século XIX, traços de cidades como Formosa, Luziânia, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto já se formavam num contexto de declínio do ciclo do ouro na região e de ampliação dos sítios de subsistência familiar⁴⁸. Em 1823, José Bonifácio de Andrada e Silva, então ministro de Negócios Estrangeiros, apoiado pelo Rei Dom João VI, encaminhou a Assembléia Constituinte do Império do Brasil a “Memória sobre a necessidade de edificar no Brasil uma nova capital”, para o que propunha a localidade da então Comarca de Paracatu, em Minas Gerais. Em 1852 é apresentada pelo senador pernambucano Holanda Cavalcanti uma lei ao Senado que dispõe sobre a construção da nova Capital nas latitudes entre 10° e 15°.

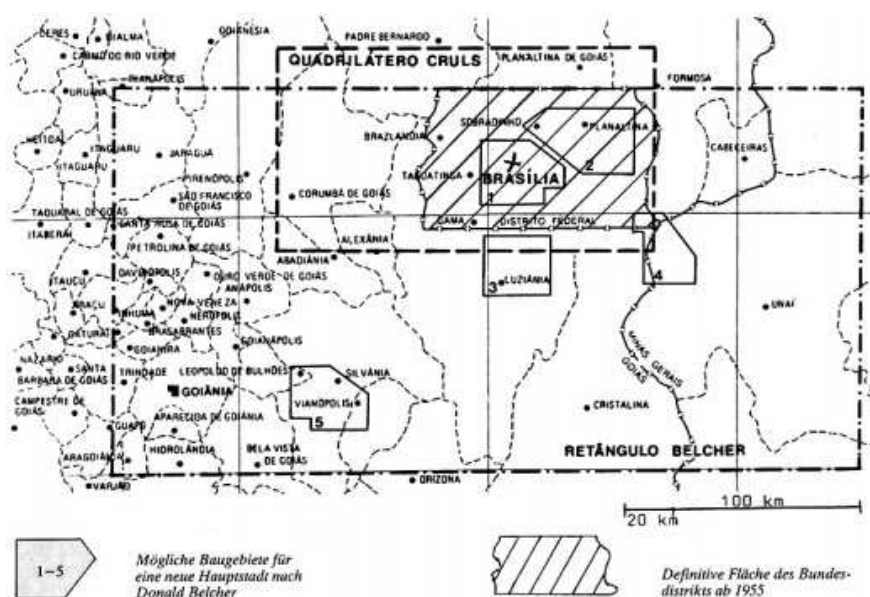
⁴⁶ Até então, além da ocupação da área por inúmeras tribos indígenas, pertencentes a antigos grupos Macro-Jê, houve, posteriormente, a chegada dos bandeirantes, que consolidaram rotas importantes ao longo do século XVIII com o objetivo de identificar jazidas de minérios, ampliar as áreas para pastagens e escravizar os nativos (BRASIL, 2011).

⁴⁷ Id. ibid.

⁴⁸ Id. ibid.

A Constituição de 1891 registrou, após debates realizados desde 1850, a proposta de interiorização da capital, determinando a demarcação de uma zona de 14.000Km² no Planalto Central da República *para nela estabelecer-se a futura Capital Federal*. O Presidente Floriano Peixoto criou, em 1892, a “Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil”, extinta em 1897, embora responsável por contribuições como o “Quadrilátero Cruls”. Com a proposta, promover-se-ia o desenvolvimento nacional pela aglutinação de *uma massa territorial enorme*, (com população) *até então bastante concentrada na área litorânea* (CAMPOS, 2010).

FIGURA 01: Quadrilátero Cruls, com Retângulo Belcher e Distrito Federal definitivo



Fonte: FISHER; TREVISAN, 2010.

Em 1920, o Presidente Epitácio Pessoa assina decreto que prevê o início da construção da Nova Capital e, em 1922, lança-se a pedra fundamental em Planaltina, cidade existente desde 1859 (GDF, 2009). A perspectiva de construção da nova sede naquela região teria impulsionado o crescimento e a expansão das cidades ora existentes tal como ocorreu em Brazlândia, fundada em 1933⁴⁹.

Embora a idéia de transferência da Capital tenha origem remota, o planejamento da cidade e sua realização se deram nos anos 50, no período pós-guerra. Trata-

⁴⁹ Id. *ibid.*

se do início do planejamento governamental visto como intervenção planejada do Estado (ARAÚJO, 1993). Em 1953, no bojo do projeto desenvolvimentista, o Presidente Getúlio Vargas determinou o levantamento aéreo do Quadrilátero. O serviço delimitou 5.950Km² de área e foi concluído na gestão Café Filho.

O Plano de Metas (1956-1961) de Juscelino Kubitschek, lançado no âmbito da Campanha Presidencial de 1955, possuía o compromisso central de transferir a capital federal para uma nova sede no interior do País (FISHER; TREVISAN, 2010). Além disso, o Plano previa amplo programa setorial com investimentos na área da infraestrutura, indústrias básicas e de bens de consumo duráveis, ações que enfatizavam o compromisso do Estado na área da infraestrutura urbana (CAMPOS, 2010).

Nessa época, o Brasil tinha como projeto básico construir um parque industrial importante para, a partir disso, tornar-se uma potência mundial (ARAÚJO, 1993). Para tanto, era preciso integrar não só o território nacional, mas também sua economia a partir da expansão do *sistema de trabalho assalariado no início da formação de uma sociedade urbano-industrial* (CAMPOS, 2010). Como as atividades econômicas se concentravam na faixa litorânea, houve uma conjugação de esforços no sentido de incorporar novos territórios, especialmente as regiões Centro-Oeste e Amazônica, à dinâmica produtiva de forma contínua e permanente (NUNES, 2007).

Empossado, o Presidente encaminha, em 1956, a “Mensagem de Anápolis” ao Congresso, transformada na Lei n° 2.874, que prevê a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital. No mesmo ano, a Lei n° 3.273 fixa a data da mudança da *Capital da União*: 21 de abril de 1960.

O DF foi criado a partir de uma configuração político-administrativa peculiar em que, por imposição constitucional, seu território não pode ser dividido em municípios. A Lei Orgânica do DF, promulgada em 08 de junho de 1993, marca a sua emancipação política, e orienta sobre a necessidade de elaborar, incorporando o espírito constitucional, plano diretor para o DF e planos diretores locais⁵⁰ para cada região administrativa⁵¹. Se em 1964, o Distrito Federal era composto por apenas oito regiões administrativas, com a inclusão da Região Administrativa da Fercal, em 2012, estas passaram a somar 31 RA's. Ressalte-se que 12 destas Regiões foram criadas nos últimos seis anos, período em que a população do DF

⁵⁰ A Emenda n°49, de 2007, à Lei Orgânica do DF, passa a denominar o Plano Diretor Local como Plano de Desenvolvimento Local.

⁵¹ A Lei Orgânica do DF estabelece que o território, região administrativa é o nome que passa a denominar as cidades-satélites, expressão proibida pelo Decreto Distrital n° 19.040, de 18 de fevereiro de 1998.

creceu aproximadamente 14%. O PDOT de 2007, percebendo uma crescente fragmentação na gestão do território, ocasionada pela criação excessiva de RA's, propôs a organização destas em cinco Unidades de Planejamento Territorial - UPT, com o objetivo de promover integração socioeconômica no território do DF (GDF, 2009).

FIGURA 02: Composição do Distrito Federal em regiões administrativas.



Fonte: IBGE, 2007.

2.1.1 Segregação socioespacial

O território do Distrito Federal foi intensamente ocupado a partir da década de 60, com base em um modelo polinucleado que teve como um dos efeitos básicos a centrifugação dos assalariados, por um lado, e; a consagração das áreas centrais como objetos de intensa atuação dos agentes imobiliários e de construtoras – porque eram mais valorizadas e melhor equipadas de infraestrutura, bens, serviços e equipamentos, por outro.

Não foi somente a função administrativa da Capital que gerou impactos regionais ao longo do processo de implantação e conformação urbana do Distrito Federal, mas também a estratégia de interiorização, sob o lema desenvolvimentista de que *todos os caminhos levam a Brasília*, criou condições para a interiorização e integração da economia a nível nacional.

O Plano Piloto, proposto por Lúcio Costa em 1957, *dentro da mais pura tradição do urbanismo racionalista* (GDF, 2009), previa que as cidades-satélites seriam construídas quando o seu núcleo central estivesse totalmente ocupado por uma população de

cerca de 500mil habitantes. Entretanto, a intensa imigração ensejou, primeiramente, que se alterasse a proposta inicial a fim de evitar uma prematura favelização da capital, passando o governo a adotar uma ação continuada de transferência dessas famílias.

Como resultado, em 1958, foram implantados os primeiros núcleos periféricos para onde foram transferidas milhares de pessoas que ocupavam as favelas próximas aos canteiros de obras da construção da capital. Sobre o desalinhamento entre o que estava planejado e o processo real de ocupação da região do DF Lúcio Costa comenta:

O crescimento da cidade é que ocorreu de forma anômala. [...] porque o plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada [...]. [...] Mas [...] a população a que nos referimos (os candangos) aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la [...] Daí a criação dos núcleos periféricos [...] os núcleos transformaram-se em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites [...]. A cidade ainda está oca. Entretanto, dois terços da população de Brasília mora nessa periferia, o que foi naturalmente desvirtuamento (COSTA, 1974, pg. 221).

Foi, assim, implantada Taguatinga, com o objetivo de abrigar as famílias localizadas em área que seria inundada para a constituição do Lago Paranoá, a Vila Amauri. Aquelas que não puderam ser alocadas em Taguatinga foram direcionadas para Sobradinho, criada para alocar os moradores dos acampamentos das empresas empreiteiras do DNOCS, e Gama que recebeu ainda os moradores de Paranoá e Vila Planalto.

IMAGEM 01: Vila Amauri em 1959.



Fonte: Paulo Manhães.

Para servir de apoio à construção de Brasília, é temporariamente fixada, em 1961, a “Cidade Livre”, que deveria desaparecer após a inauguração da Capital. Foi, no entanto, dessa ocasião que se originou o Núcleo Bandeirante.

As terras, na prática, eram consideradas públicas e o poder público realizava doações por intermédio da NOVACAP, Companhia Urbanizadora da Nova Capital, criada para gerenciar o território demarcado, a outros organismos públicos e demais donatários em potencial como os Institutos de Aposentadorias e a Fundação da Casa Popular, que realizavam convênios para a construção de moradias.

Não havia um planejamento prévio e as decisões eram tomadas caso a caso, pelo menos até o final dos anos 70, quando se elabora o primeiro plano de ordenamento territorial para o DF⁵² (ABRAMO, 2009).

IMAGEM 02: Cidade Livre no final da década de 60.



Fonte: Instituto Moreira Sales

Na segunda metade da década de 60 cria-se o Guará para abrigar servidores públicos e absorver a população originária de invasões na região. Já em 1970, institui-se a Ceilândia, com o objetivo de abrigar os moradores transferidos das Vilas Tenório, Esperança, IAPI, Morro do Querosene e outras (GDF, 2009).

De acordo com o processo de formação do Aglomerado Urbano de Brasília (STEINBERGER, 1999), em um primeiro período, situado entre os anos de 1956 e 1973, ocorre um processo de urbanização desordenado diante da necessidade precípua de *fazer*

⁵² Plano Estrutural de Organização do Território (PEOT) do DF, aprovado em 1977.

nascer Brasília, prevalecendo o imediatismo, com soluções rápidas e segregadoras⁵³. É o período em que são criadas as primeiras cidades-satélites como Taguatinga, Sobradinho, Guará, Gama e Ceilândia, e em que se consolida a Cidade Livre - atual Núcleo Bandeirante.

O segundo período situa-se entre 1974 e 1987. Nele, o foco do governo era adensar e expandir as cidades já existentes, com alimentação contínua do polinucleamento e manutenção de cinturões ambientais. O período se caracteriza ainda pelo crescimento da ocupação em loteamentos precários⁵⁴. Neste período foram criados os núcleos de Águas Claras e Samambaia. Segundo Abramo (2011), a população do Paranoá triplicou somente entre 1980 e 1982. De acordo com o Censo de 1980, naquele ano, o Distrito Federal já contava com mais de um milhão de habitantes, sendo que 78,54% dessa população morava na periferia (GDF, 2009).

O último período inicia-se em 1988 e se estende até os dias atuais. Neste, realizam-se ações voltadas para a oferta de lotes, fazendo surgir novas cidades como Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo e São Sebastião. Torna-se perceptível a proliferação de loteamentos clandestinos, que satisfazia os interesses daqueles que ficavam à margem da política pública de distribuição de lotes (STEINBERGER, 1999). É o período de maior crescimento demográfico do Distrito Federal.

No fim da década de 80 e início de 90, além da implantação do setor Sudoeste, são criadas as cidades-satélites de Samambaia, Recanto das Emas, Águas Claras, Riacho Fundo, São Sebastião e Santa Maria, além da ampliação do Guará, com a formação de “quadras econômicas” (GDF, 2009).

Entre 1985 e 1995, foram contabilizados 529 parcelamentos irregulares em terras públicas griladas ou em terras particulares, especialmente na APA do rio São Bartolomeu, na direção oposta aos eixos de crescimentos estabelecidos nos planos de ordenamento (GDF, 2009, pg. 34).

Estima-se que, somente na execução do Programa de Assentamento das Populações de Baixa Renda do DF, entre os anos de 1989 a 1994, tenham sido doados cerca de 120 mil lotes (ABRAMO, 2009).

⁵³ Id. *ibid.*

⁵⁴ Id. *ibid.*

2.2 Favelas no DF e Entorno

De acordo com o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no DF, publicado em 2006, as favelas estão presentes desde antes do início do processo de desapropriação de terras para a implantação da capital (GDF, 2006).

[...] muitas ocupações resultaram de projetos do governo, consolidando o modelo polinucleado, [...] enquanto outras resultaram de ações irregulares (GDF, 2006, pg. 13).

De acordo com o Estudo, 24% de toda a população do DF mora em assentamentos urbanos informais. Nem todos esses assentamentos, no entanto, estão caracterizados pelo interesse social: 31% dessa população é constituída por habitantes de renda média e alta, que moram em 40% desses assentamentos (GDF, 2006).

Para analisar os resultados do Estudo, é necessário considerar que foram classificados como assentamentos informais, de acordo com aquela metodologia, os parcelamentos promovidos por particulares que possuíssem processos de regularização abertos junto ao GDF até 1997, mesmo que estes fossem inconclusos. E, ainda, que foram considerados urbanos os parcelamentos que apresentassem uso urbano, independente da zona em que se encontrassem localizados os mesmos. De acordo com este critério, 74% dos parcelamentos são urbanos⁵⁵.

IMAGEM 03: Sol Nascente, no Distrito Federal.



Fonte: www.camaraempauta.com.br (01/06/2012).

⁵⁵ Ao utilizar o critério do PDOT, que se pauta na localização da zona correspondente, esse percentual cai para 63% (GDF, 2006).

Steinberger (1999) utiliza o termo Aglomerado Urbano de Brasília para designar o território que engloba não apenas as cidades-satélites⁵⁶, mas inclui também os municípios do chamado Entorno: Luziânia, Valparaíso, Cidade Ocidental, Novo Gama, Padre Bernardo, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas, Formosa, Planaltina de Goiás. Trata-se de uma extensa periferia formada por estes últimos, comandada pelo Núcleo (Plano Piloto) e com diversos núcleos secundários, as cidades-satélites. O Aglomerado atingiu a marca de terceira maior concentração urbana do país em termos demográficos, com três milhões de habitantes (IBGE, 2010).

A tendência é de agravamento da situação já que o conjunto possui o maior potencial de crescimento urbano do país nos próximos anos, porque possui uma estrutura polinucleada e padrão de ocupação disperso, com condições para continuar a expandir-se horizontalmente. Além disso, a baixa compactação e a pequena verticalização, peculiares a maior parte das regiões administrativas do DF, permitem maior adensamento e verticalização. A este potencial de crescimento se agregam fatores como a alta renda per capita da população, a crescente influência econômica e regional de Brasília, e o crescimento populacional ascendente, que favorecem a demanda por habitação e atraem investidores imobiliários.

Atualmente, de acordo com o Censo, Brasília⁵⁷, que concentra 97% da população que mora em favelas na RIDE /DF, está entre os vinte municípios brasileiros com o maior número de população residente em favelas. Das 36 favelas existentes no DF, apenas seis comportam 78% dos domicílios em aglomerados subnormais (IBGE, 2010) neste território. O estudo aponta o DF como polo dessa precariedade, visto que dos nove municípios com aglomerados subnormais identificados em toda a região centro-oeste, onde existem 57.286 domicílios em 70 favelas, mais da metade destas estão localizadas no Quadrilátero, onde se concentram 36.504 (64%) destes domicílios. Estes representam 4,7% de um total de 774.922 domicílios existentes no DF, e são ocupados por 5,2% de sua população.

O Censo revela dados sobre a infraestrutura básica nestes aglomerados como, por exemplo, o fato de 94,5% dos domicílios possuírem rede geral de distribuição de água. Quanto ao tipo de esgotamento sanitário, 15% possuem rede geral de esgoto ou rede pluvial, e; 20% possuem fossa séptica. O dado mais alarmante é o de que 63% dos domicílios esgotam

⁵⁶ O uso do termo “cidade-satélite” ao referir-se às RA’s do DF foi proibido, de acordo com o Decreto Distrital nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998.

⁵⁷ De acordo com a metodologia do IBGE, Brasília equivale ao território de todo o Distrito Federal.

seus dejetos por fossa rudimentar, ou seja, possuem o banheiro ou sanitário ligado a uma vala rústica, como fossa negra, poço ou buraco. Ainda, 86% dos domicílios possuem o lixo coletado, sendo 62% realizado diretamente pelo serviço de limpeza e 37% coletado em caçamba. Quanto abastecimento de energia, 84% dos domicílios possuem energia elétrica de companhia distribuidora, sendo 53% destes com medidor exclusivo de uso do domicílio.

IMAGEM 04: Vila Estrutural, no Distrito Federal.



Fonte: estado.com.br (21/04/2010).

QUADRO 03: Assentamentos *subnormais* do DF com mais de 1000 domicílios.

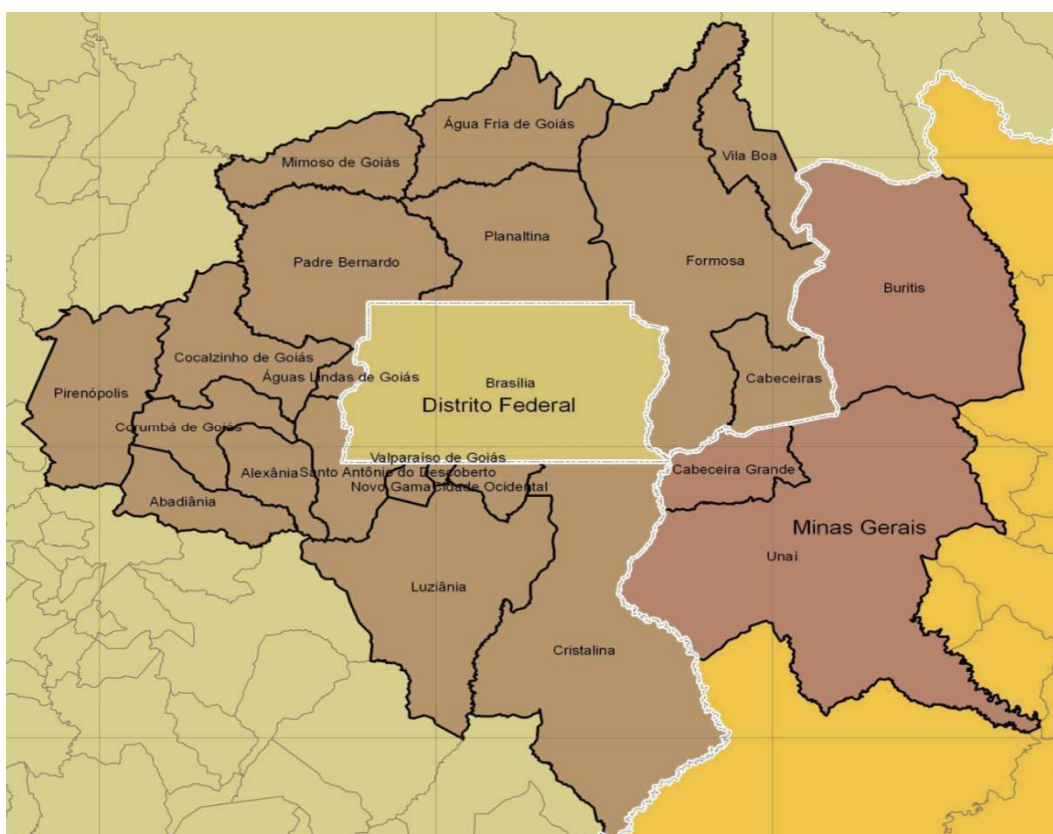
<i>Favela</i>	<i>ARIS</i>	<i>Nº. de domicílios</i>	<i>População residente</i>
Condomínio Porto Rico	Ribeirão	1.926	7.129
Condomínio Privê	Privê Ceilândia	1.859	6.658
Engenho Velho	FERCAL I	1.067	3.843
Pôr do Sol	Pôr do Sol	2.084	7.653
Sol Nascente	Sol Nascente	15.737	56.486
Vila Estrutural		5.823	21.947
	TOTAL	28.496	103.716
<i>Distrito Federal</i>		36.504	133.556

Fonte: IBGE, 2010.

Ao considerar a classificação do Censo para recensear assentamentos *subnormais*, ao separar todos aqueles com mais de 1.000 domicílios, verifica-se que em um total de apenas seis aglomerados estão reunidos 78% de todos os domicílios e também de toda a população que moram em assentamentos *subnormais* no Distrito Federal.

Em 1998, com o objetivo de criar programas e projetos voltados à diminuição das desigualdades sociais entre o Distrito Federal⁵⁸ e o Entorno, constitui-se a RIDE⁵⁹, arranjo político-institucional que se fundamenta na cooperação entre os agentes políticos e na governança, conceitos ainda não incorporados à cultura da administração pública brasileira (ANDRADE, 2010), uma das razões pelas quais a unidade de planejamento parece não apresentar resultados concretos.

FIGURA 03: Municípios da RIDE DF



Fonte: QUEIROZ, 2007.

Os municípios-gênese da RIDE remetem à divisão política da Capitania de Goiás, quando esta fora dividida em *juízos*, unidade determinada pelo tipo de atividade

⁵⁸ O Distrito Federal concentra quase 70% de toda a população da RIDE/DF, uma expressão da polaridade que exerce na região. Enquanto a RIDE possui um total de 3.724.191 habitantes, 2.570.160 (79%) moram no DF (fonte: www.sudeco.gov.br).

⁵⁹ Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e composta pelo DF, por 19 municípios goianos (Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa) e 2 municípios mineiros (Unai e Buritis). Está em tramitação junto ao Congresso Nacional proposta de alteração da composição da RIDE no sentido de incluir os municípios Cabeceira Grande (MG), Alto Paraíso de Goiás (GO), São João D'Aliação (GO), Flores (GO) e Gameleira de Goiás (GO).

exercida pelas localidades das Comarcas, sendo o julgado de Meia Ponte – praticamente coincidente com a base territorial da RIDE, encravado entre estes pólos (QUEIROZ, 2007). O fato atesta que o polígono foi muito mais demarcado por critérios políticos que técnicos.

Entre as décadas de 60 e 70, quando houve queda no ritmo de crescimento populacional, o processo de formação metropolitana foi marcado pela migração de longas distâncias. Já na década 80, este processo passou a ser mais fortemente influenciado pela expansão da mancha urbana do DF, com destaque para a migração intrametropolitana (CAIADO, 2006).

A implantação de Brasília valorizou as terras adjacentes ao quadrilátero do Distrito Federal, o que fez com que surgissem grandes loteamentos urbanos, verdadeiros subúrbios-dormitórios, a partir de pequenos e grandes capitais, públicos e privados, (ARAUJO SOBRINHO et al, 2011). Os problemas gerados a partir desse quadro seguem preocupando, tendo em vista que inúmeros programas e planos realizados desde a fundação da capital no planalto central brasileiro *não conseguiram articular um grande projeto de desenvolvimento que superasse as desigualdades regionais*⁶⁰.

2.3 A Região Administrativa de Sobradinho

Sobradinho foi inaugurada em 1960, mas veio a ser formalmente declarada como a Região Administrativa V do Distrito Federal pela Lei Distrital nº 4.545, de 1965. Projetada para ser um núcleo tipicamente rural – e, com isso, contribuir para ampliar a produção agrícola do DF, a Sobradinho cabia fixar a população residual da extinta Vila Amauri e proveniente de acampamentos de empreiteiras do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS (GDF, 2012a).

Em março de 1960, cerca de 30 famílias eram transferidas a cada dia para Sobradinho. Ao final do mesmo ano, mais de 8.000 famílias moravam no local⁶¹. No que se refere às cidades que viriam a ser construídas no âmbito do Plano Urbanístico, havia apenas Taguatinga, criada em 1958.

Em função da intensa migração que ocorrera nesse período, houve um rápido e desorganizado crescimento urbano nas imediações de Brasília, sempre canalizado pelo poder

⁶⁰ Id. *ibid.*

⁶¹ Id., 2013.

público para as “cidades-satélites”. Como nesse período Sobradinho se caracterizava por uma infraestrutura urbana inferior, passou então a abrigar famílias de menor renda.

A Cidade se apresentou como alternativa para fixação da população que participava da implantação de Brasília, de funcionários públicos, além de imigrantes de outros estados. Famílias transferidas do Bananal, de invasões próximas à Vila Planalto e de outras áreas inundadas do Lago Paranoá também contribuíram no processo de ocupação de Sobradinho⁶² (GDF, 2013). A foto a seguir mostra a feira livre de Sobradinho, com intensa movimentação na década de 70.

IMAGEM 05: Feira Livre em Sobradinho, 1970.



Fonte:Arquivo Público do DF.

Antes da implantação das cidades-satélites, na região, existiam apenas Brazlândia e Planaltina. Esta era, inclusive, considerada a verdadeira mãe de Sobradinho, porque os trabalhadores que construíram a Cidade *iam ao banco, a boas escolas e iam também para enterrar seus mortos em Planaltina* (TIEMAN, 1995).

Vale lembrar ainda que Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante, além de Taguatinga, Cruzeiro, Gama, Guará e Ceilândia foram outras cidades do Distrito Federal que se originaram neste mesmo período, em que o planejamento urbano era marcado por decisões pragmáticas e autoritárias, sobre as quais prevalecia o imediatismo, com a adoção de soluções que resultariam, mais tarde, em áreas segregadas e hierarquizadas na malha urbana.

⁶² Id. *ibid.*

Desde 1997, observa-se o aumento da ocupação extensiva do solo urbano em todo o DF, sendo que a noroeste do Plano Piloto, onde se encontra Sobradinho, acentua-se um processo de dispersão de residências, que se expande, inclusive, para a Bacia do São Bartolomeu, resultando na criação de Sobradinho II, que concentra 40% de todos os parcelamentos urbanos informais do DF em áreas rurais remanescentes (GDF, 2012a).

Entre 1991 e 2010, a população de Sobradinho cresceu 160%, alcançando a marca de mais de 210 mil habitantes. No início dos anos 1990, foi criado, no âmbito do Programa de Assentamento de População de Baixa Renda, o Núcleo Habitacional Sobradinho II com o objetivo de transferir famílias que coabitavam o mesmo lote e fixar moradores das favelas Ribeirão Sobradinho e Lixão (GDF, 2013). No entanto, nesse período, a região acabou marcada pelo surgimento de condomínios irregulares. Em 2004, Sobradinho II foi desligada de Sobradinho e passou a constituir a RA XXVI. Considerando essa divisão, Sobradinho I possui 63.715 habitantes.

De acordo com os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada em 2013, Sobradinho possui 18.518 domicílios, o que perfaz a média de 3,44 habitantes por domicílio, sendo 74,35% casas e 21,69% apartamentos. Quanto à infraestrutura básica, os índices em Sobradinho são: 94% dos domicílios contam com rede geral de abastecimento de água e 5% contam com poço artesiano; praticamente a totalidade conta com rede geral de abastecimento de energia elétrica; 83% contam com rede geral de esgotamento sanitário, 9% contam com fossa séptica e 7,64% com fossa rudimentar; 98,77% contam com serviços de coleta de lixo não seletiva; entre 87% e 96% contam com ruas asfaltadas, calçadas, meios-fios e iluminação pública; além de um percentual de 68,49% correspondente aos domicílios atendidos por rede de drenagem pluvial (GDF, 2013).

Sobre a naturalidade da população, pouco mais da metade das pessoas que moram naquela *cidade* (52,69%) nasceu no DF e 47,31% são imigrantes. Destes, 49% veio do nordeste brasileiro, embora o estado com maior representação seja Minas Gerais, com um percentual 18,96%. Dentre os motivos da mudança para o DF, ressaltam-se o acompanhamento de parentes (55,91%) e a procura de trabalho (38,72%). A migração interna não é expressiva visto que 78,59% de sua população nunca mudou de Sobradinho⁶³.

⁶³ Id. *ibid.*

TABELA 01: Evolução de indicadores socioeconômicos de Sobradinho – 2004/2011/2013

Indicadores Socioeconômicos	2004	2011	2013
Renda domiciliar (em salários mínimos)	9,2	8,94	8,06
Renda Per capita (em salários mínimos)	2,4	2,67	2,35
Nº médio de moradores por domicílio	3,9	3,48	3,44
% de moradores analfabetos	1,9	1,08	0,67
% de moradores com nível superior completo	9,4	18,70	18,88
% de domicílios de alvenaria	98,0	99,41	98,90
% postos de trabalho na própria região		44,72	42,11
% de responsáveis que pagam previdência	48,5	50,66	53,20
% de domicílios com TV por assinatura	12,1	35,64	51,43
Índice de Gini	0,510	0,444	0,452

Fonte: GDF, 2013.

Ao observar a tabela acima, percebe-se que, nos últimos dez anos houve queda da renda domiciliar em Sobradinho, embora o índice apresente-se instável no quesito renda per capita. É duvidosa a melhoria na qualidade de vida, pois, mesmo havendo queda no número de moradores por dormitório, entre 2011 e 2013, houve também queda no percentual de postos de trabalho na própria região, ocasionando aumento no tempo de deslocamento no trajeto da moradia para o trabalho. Ressalte-se que 71,25% da população não frequenta escolas. Entre os que estudam, os maiores percentuais referentes a níveis de escolaridade são os que possuem o nível fundamental incompleto e o médio completo, com 27,18% e 21,85%, respectivamente.

Além dessas, destacam-se outras informações relevantes acerca da população de Sobradinho coletadas na pesquisa distrital (GDF, 2013):

- população pouco jovem, compondo-se de 15% de idosos e 19% de crianças;
- dois terços dos domicílios são considerados próprios;
- 73,75% da população não frequenta parques ou praças;
- há quase total independência da população em relação às atividades comerciais;
- apenas 5% recebe o benefício do Bolsa Família;
- 97,35% da população que utiliza serviço público de saúde (77.68% do total), o faz na própria Cidade;

- As principais ocupações da população economicamente ativa são comércio, serviço público e serviços públicos e serviços gerais;
- 9% da população não possui qualquer tipo de filtro para água, um fator que demanda atenção na área da saúde; (GDF, 2013)
- 42,11% da população ocupada no DF trabalha na própria RA, mas o percentual de pessoas ocupadas que trabalha em Brasília (RA I) ainda é o maior 43,65%.

Ao considerarmos o forte caráter de cidade-dormitório que é atribuído em maior ou menor grau aos núcleos urbanos do entorno de Brasília, o último dado revela que Sobradinho tem ampliado sua autonomia, incluindo-se num grupo de RA's que têm se descaracterizado neste sentido. Estudos de 2011, que comparam estas Regiões entre si, demonstram que aquelas que possuem maior percentual de pessoas trabalhando na própria RA são Brasília (93,6%), SIA (62,3%), Brazlândia (48,7%) e Planaltina (48,7%), seguida de Sobradinho (47,2%)⁶⁴.

2.3.1 A questão Ambiental

Noventa e três por cento de todo o território do Distrito Federal é protegido na forma de diversas categorias de unidades de conservação. Este percentual, que antes era de 45%, deve-se à criação da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central⁶⁵, instituída por Decreto Presidencial, de 10 de janeiro de 2002, que envolve, além de terras distritais, terras do estado de Goiás (GDF, 2012a).

O fato da gestão das unidades de conservação ser de competência concorrente entre União, Estados e Municípios amplia os desafios na gestão dos problemas que afetam a região, porque é preciso efetiva articulação institucional e temática para intervir de forma responsável tendo em vista o desenvolvimento socioambiental destes territórios.

⁶⁴ Id., 2011.

⁶⁵ A área da APA ocupa 60% do território do DF, além de parte de Planaltina e de Goiás e Padre Bernardo, totalizando mais de 500.000 ha.

FIGURA 04: APA Planalto Central



Fonte: ICMBio.gov.br (acessado em 24/10/13).

A gestão integrada dessa grande APA, que engloba outras áreas de proteção ambiental, depende de um plano de manejo, ainda em execução pelo IBAMA, que deve versar sobre a proteção às nascentes de tributários de três grandes bacias hidrográficas: Tocantins, Paraná e São Francisco, além de regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo.

O artigo quarto do Decreto de criação da APA do Planalto Central exclui do seu perímetro toda a zona urbana de consolidação de Sobradinho⁶⁶, margeando-a. A APA da bacia do Rio São Bartolomeu, criada pelo Decreto n° 88.940, de 1983, ao contrário, engloba a porção urbana de Sobradinho à direita da BR-020⁶⁷, onde se situa a Vila DNOCS, objeto de estudo deste trabalho.

De acordo com o Comitê da bacia do rio Paranoá, a bacia do rio São Bartolomeu é responsável por drenar 27,2% de toda área do Distrito Federal. A bacia, que possui 4% de sua área urbanizada, vem sofrendo um processo intensivo de ocupação do solo, ocasionando perda sistemática da vegetação natural e impermeabilização do solo.

⁶⁶ Conforme determinou o PDOT/DF (Lei Complementar n° 17, de 28 de janeiro de 1997) e o Plano Diretor Local de Sobradinho (Lei Complementar n° 56, de 30 de novembro de 1997).

⁶⁷ Rodovia federal radial que liga Brasília à Fortaleza, passando pelos estados de Goiás, Bahia, Piauí e Ceará.

No Plano Diretor Local de Sobradinho de 1997, consta a compatibilização da ocupação urbana e do uso industrial com os objetivos do plano de manejo das unidades de conservação nas Áreas de Proteção Ambiental do Cafuringa e da bacia do Rio São Bartolomeu como um dos seus objetivos principais⁶⁸ (GDF, 1997b). Nesse sentido, a ocupação das porções de terras de Sobradinho que estejam inseridas nestas Áreas está condicionada às diretrizes ambientais determinadas nos respectivos planos de manejo e à elaboração e aprovação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - EIA/RIMA. Entre os problemas de ordem ambiental que foram levantados na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, aplicada em Sobradinho, registra-se a presença de erosão, de entulho e de esgoto a céu aberto, que afetam 5,85%; 6,55%, e; 2,46% dos domicílios, respectivamente, segundo os seus moradores (GDF, 2013).

Em resumo, a partir do que se discutiu neste terceiro capítulo, pode-se afirmar que a construção de Brasília faz parte, desde o período colonial, do projeto nacional de ocupação e urbanização do território, tendo em vista melhorar as condições internas de produção e defesa. No entanto, este projeto se descolou da realidade, tendo em vista a chegada de centenas de migrantes antes mesmo da inauguração da capital. Meio século depois, reflexos da “lógica da desordem” persistem, estando Brasília entre os vinte municípios brasileiros com o maior número de pessoas vivendo em favelas, com 64% de todos os domicílios em favelas da região Centro-oeste concentrados no Quadrilátero. Tendo em vista iniciar o estudo do caso da Vila DNOCS, o que se propõe no capítulo a seguir, este terceiro capítulo finaliza-se com a apresentação do núcleo urbano onde se localiza esta área, Sobradinho, uma das regiões administrativas do DF, que foi criada em 1960, com o objetivo de dinamizar a produção agrícola da região e, ao mesmo tempo, abrigar famílias vindas de outras áreas.

⁶⁸ O PDL é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e tem por finalidade orientar a atuação da administração pública e da iniciativa privada, de forma a assegurar o pleno desenvolvimento das funções de Sobradinho, a melhoria da qualidade de vida da população, o desenvolvimento da função social da propriedade e a conservação do meio ambiente (GDF, 1997b).

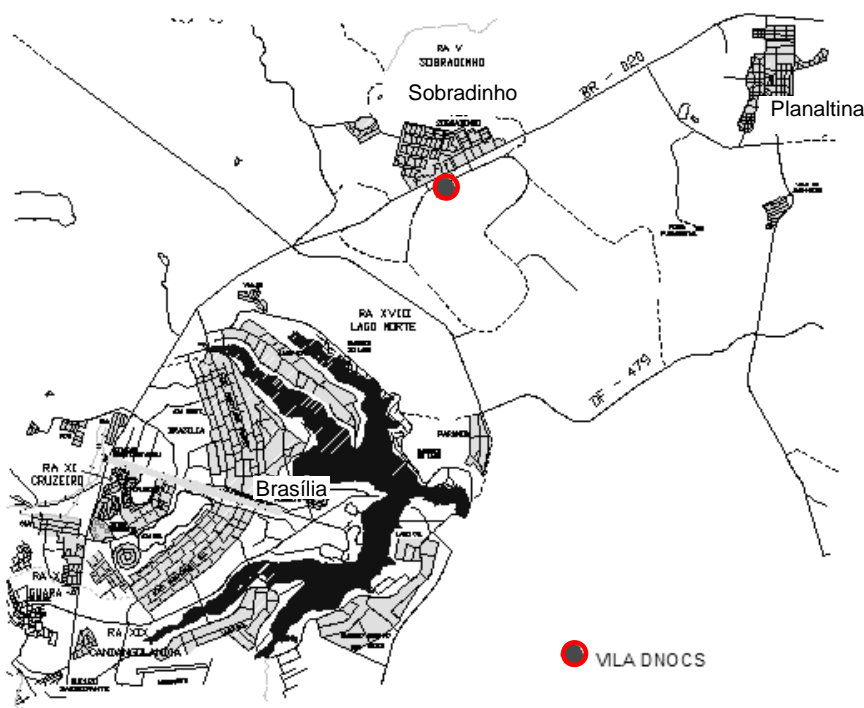
CAPÍTULO 4. A experiência da Vila DNOCS

4.1 Histórico de Ocupação da Vila

A ocupação da Vila teve início em 1967, quando o Departamento Nacional de Obras contra a Seca – DNOCS - construiu 20 casas em duas quadras daquela área para abrigar seus servidores, tendo em vista a existência de escritório do Departamento em área bem próxima (SEDHAB, 2007). Junto a estas quadras foram construídos galpões com usos diversificados dentre os quais alojamento de funcionários solteiros, restaurante comunitário, salão de convivência e garagem⁶⁹.

O período de ausência da atuação pública e da geração da precariedade na área teve origem na permanência espontânea de funcionários do DNOCS que se recusaram a acompanhar a transferência do Escritório, em 1970, para o nordeste, construindo ali suas moradias. Nesse período, a área passou a ser administrada pela Caixa Econômica Federal, mas não houve modificação na dinâmica de ocupação informal. Com o tempo, foi-se ampliando a precariedade das condições de moradia.

FIGURA 05: Situação da Vila DNOCS no Distrito Federal.



Fonte: GDF/ SEDHAB, 2007.

⁶⁹ Id. ibid.

Instituições religiosas começaram a atuar com a finalidade de elevar o patamar de vida das famílias da Vila, o que aconteceu principalmente, com a Igreja Católica, através da Pastoral das Crianças. De acordo com o testemunho de antigos moradores, para realizar o trabalho de acompanhamento de saúde junto à comunidade, a falta de recursos era absoluta a ponto de ser necessário amarrar a balança em uma das árvores para que as crianças pudessem ter acompanhamento mínimo, por meio da pesagem.

IMAGEM 06: Vila DNOCS, antes da urbanização.



Fonte: GDF/ SEDHAB, 2007.

Na década de 90, a área foi adquirida pelo GDF, com o intermédio da Terracap, o que impulsionou as expectativas de regularização junto àquelas famílias. Entre 1998 e 2002, a ocupação havia crescido 28%, passando de 240 para 308 domicílios instalados. Estimativas da Associação dos Moradores da Vila DNOCS chegou a informar que, em 2005, esse número havia aumentado para 450 famílias, o que indicaria um incremento de 46% em apenas três anos.

A ocupação, neste período, não foi objeto de controle. Enquanto crescia a população, aumentava também o grau de precariedade das condições urbanas. Associaram-se à falta de gestão do território o crescimento rápido da população, que havia dobrado em menos de 10 anos, gerando problemas socioambientais cada vez mais graves.

IMAGEM 07: Vista parcial da situação habitacional, antes da intervenção.



Fonte: GDF/ SEDHAB, 2009.

Além da precariedade nas condições de habitabilidade, a área era carente de serviços urbanos básicos como esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação, equipamentos públicos e de lazer, comércio e serviços.

De acordo com relatório de trabalho social desenvolvido para diagnosticar a situação da área e para cadastrar possíveis beneficiários da urbanização, em 2007, existiam 1900 pessoas, que moravam em 480 barracos confeccionados, a maioria, com placas de madeirite. Quanto à infraestrutura urbana existente até então, a área contava apenas com uma rede viária não pavimentada de traçado tabular.

4.2 Os planos para a Vila

O Capítulo 3 discorreu sobre como o arranjo político-administrativo do Distrito Federal é diferenciado, com a constituição de regiões administrativas e planejamento urbano presente desde a sua constituição, e que se estrutura a partir das diretrizes e objetivos contidos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF – PDOT/DF.

O primeiro passo, em termos legais, para a regularização da Vila ocorreu quando a área foi reconhecida como zona urbana de consolidação no PDOT/DF, Lei Complementar nº 17, aprovada em janeiro de 1997. O Plano Diretor Local de Sobradinho, aprovado pela Lei Complementar nº 56 do mesmo ano, e publicado em abril do ano seguinte,

por sua vez, cumpriu com o importante papel de destinar a área para Regularização de Interesse Social (ARIS)⁷⁰, estabelecendo uso e densidade específicos para esta porção da Cidade.

Frise-se que Sobradinho foi a primeira “satélite” do Distrito Federal a possuir Plano Diretor Local – PDL. Este declarou que a área da Vila DNOCS se situa na Subzona Habitacional nº 8 (SZH-8) e *deve ser objeto de projeto especial de urbanismo* (GDF, 1997b).

É a única exceção à indicação de uso predominantemente industrial para toda a faixa da Cidade situada à margem direita da BR 020, eixo a partir do qual se estrutura aquele zoneamento urbano. No polígono da Vila, o Plano estabeleceu ainda parâmetro de densidade bruta máxima de duzentos habitantes por hectare e o uso predominantemente residencial unifamiliar, sendo admitido o uso institucional ou comunitário em lotes específicos.

De acordo com o Memorial Descritivo do Empreendimento, em 1998 é elaborada a primeira proposta para a urbanização da Vila DNOCS, que beneficiaria uma população de 1.025 habitantes, abrigados em 229 lotes unifamiliares. Já registrada em nome da Terracap⁷¹, nessa ocasião, a área Especial nº 09 do Setor de Áreas Isoladas de Sobradinho fora desmembrada, então, em duas áreas: a Vila DNOCS, com 09 hectares, e a zona de expansão econômica, na área remanescente.

Embora a convivência entre o uso industrial das áreas vizinhas e aquela área, habitacional, pudesse ensejar obstáculos no processo de aprovação dos projetos, segundo o Anexo IX do PDL, memória técnica do Instituto de Planejamento Territorial do DF – IPDF, registrada no âmbito do processo de construção do PDOT/1997, seria viável a consolidação daquela comunidade no local:

Esses moradores já se encontram aí instalados desde a implantação de Sobradinho e embora estejam entre Subzonas Industriais, não há nisso incompatibilidade, pois os projetos das Subzonas Industriais 1 e 2 prevêm um cinturão verde isolando-os dessas áreas (GDF, 1997b, pg.44).

A Lei Distrital nº 2.779, de 2001, disponibiliza as unidades habitacionais decorrentes do parcelamento aprovado no Decreto Distrital nº 22.200, de 1º de outubro de 2001, para fins de habilitação junto aos Programas Habitacionais do DF. Naquela ocasião,

⁷⁰ Na ocasião, ficou estabelecido que a Vila DNOCS possui uma área de 13,92 hectares e se limita, na margem noroeste pela rodovia BR 020, a sudeste pela rodovia DF 440, a nordeste e a sudoeste pelo Setor de Expansão Econômica de Sobradinho, Subzona Industrial 2 – SZI-2 e Setor de Áreas Especiais Para Indústria, Subzona Industrial 1b – SZI-1b, respectivamente (SEDHAB, 2007).

⁷¹ Companhia Imobiliária de Brasília, empresa pública do GDF criada em 1972, que possui a função de agenciar o desenvolvimento do DF (www.terracap.gov.br).

resultaram desse processo de aprovação: o Projeto de Urbanismo (URB) 102/98, o Memorial Descritivo (MDE) 102/98 e a Planilha de Parâmetros Urbanísticos (PUR) 102/98.

A Lei estabeleceu que, seriam assentados nesses lotes, os moradores que estivessem residindo na Vila DNOCS há, no mínimo, 24 meses da data de sua publicação. Outras condições se faziam necessárias para que se enquadrassem na política: (I) ser maior de vinte e um anos ou emancipado na forma da Lei; (II) ter residência e domicílio no Distrito Federal há pelo menos cinco anos consecutivos; (III) não ser, nem ter sido, proprietário, promitente comprador, cessionário, concessionário ou usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal e; (IV) ter renda familiar compatível com os programas habitacionais ofertados pelo GDF⁷².

A proposta de 1998 precisou de atualização porque, em primeiro lugar, a população havia passado de 1.025 para 1.600 moradores, e, depois, porque cuidados ambientais, não previstos no projeto original, eram necessários conforme apontou um Relatório de Impacto Ambiental Complementar (RIAC) contratado em 2006, onde foram apontadas preocupações como o fato de a Vila estar localizada em cota mais baixa em relação à cidade de Sobradinho, no caminho da margem direita do córrego Capão Comprido, afluente direto do ribeirão Sobradinho, pertencente à bacia do rio São Bartolomeu.

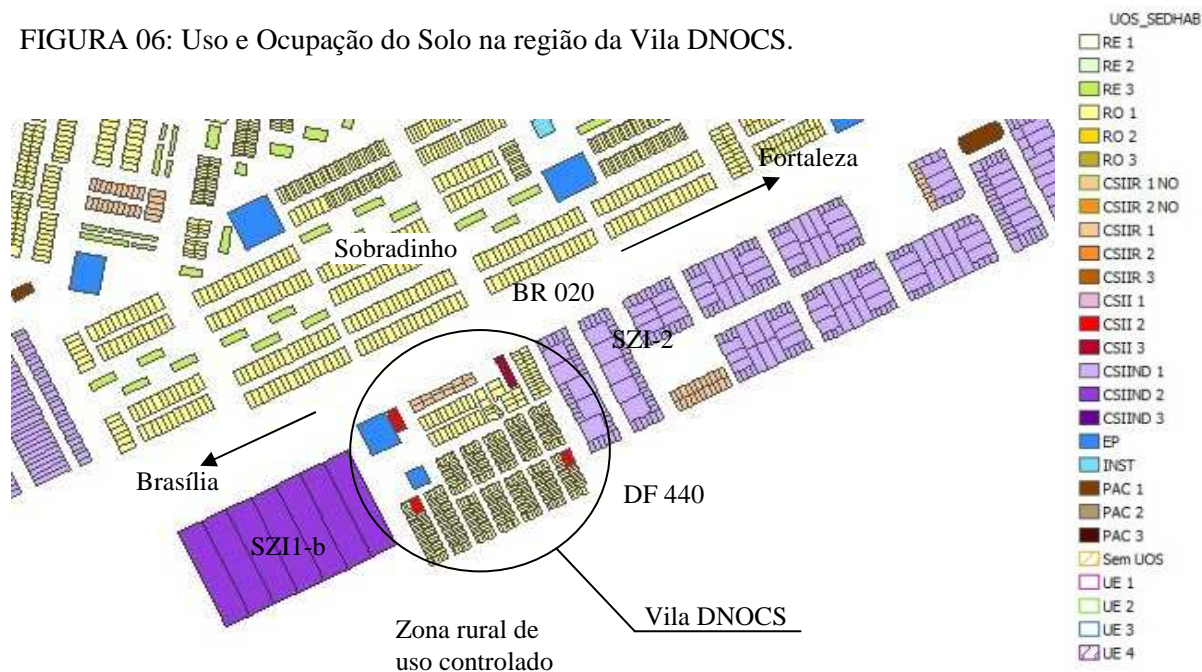
Considerando o advento de toda uma legislação ambiental que havia sido concebida na década de 80 com o objetivo de “dar conta” da questão da sustentabilidade, restrições com relação à posição da Vila do DNOCS constaram do Relatório. Como a área se localiza entre o Setor de Expansão Econômica de Sobradinho e o Setor de Áreas Especiais Para Indústria, sem a adoção de cuidados específicos, o prejuízo possível estaria relacionado à contaminação de moradores por partículas suspensas e contaminantes gasosos, lançados por indústrias e oficinas próximas.

No entanto, de acordo com levantamentos descritos no próprio RIAC acerca das atividades que acontecem nas subzonas vizinhas, não há indústrias poluidoras naquelas quadras, o que denota que a determinação expressa no Plano Diretor de Sobradinho, que proíbe a instalação de atividades que gerem poluição ambiental naquele local teria sido respeitada. Nesse sentido, o RIAC recomendou manter uma distância de 30 metros entre testadas dos lotes industriais e lotes residenciais, e; a implantação, nesta faixa, de uma barreira verde. Recomendou também que fossem tomadas as providências quanto à

⁷² De acordo com Decreto Distrital nº 34.210, de 13 de março de 2013, que regulamenta sobre a regularização fundiária de interesse social, esta renda familiar ficou estabelecida em, no máximo, cinco salários mínimos.

arborização e a ocupação dos trechos lindeiros à BR 020 com atividades não residenciais, já que estes ficam sujeitos à poluição acústica e à emissão de gases automotivos provenientes do trânsito na Rodovia interestadual.

FIGURA 06: Uso e Ocupação do Solo na região da Vila DNOCS.



Fonte: GDF, 1997b.

4.3 O projeto de urbanização integrada no PAC

A elaboração da proposta de urbanização da Vila DNOCS que viria a receber o apoio financeiro do PAC, partiu do objetivo de viabilizar a regularização das ocupações já existentes por intermédio: do ordenamento das unidades habitacionais, do remanejando planejado das famílias, da reparação dos danos ambientais, da proteção dos recursos naturais ali existentes, e; da fixação de padrões de ocupação do solo compatíveis *em termos de localização e densidade, com a sensibilidade físico-ambiental, de modo a proporcionar a seus habitantes uma elevação do padrão de qualidade de vida* (GDF, 2007b).

Uma das primeiras diretrizes de projeto consistiu em propor a consolidação dos lotes a nordeste da área da Vila (Conjunto 5 da Quadra 1) porque, embora o RIAC de 2006 tivesse indicado a necessidade de manter a distância de 30 metros entre as testadas do Conjunto e as da subzona industrial 2 (SZI-2), aquelas famílias já teriam sido objeto de

relocação⁷³. Além disso, os 20 metros que, naquela ocasião, resultaram entre as testadas seriam distância suficiente para a convivência entre as habitações e as atividades da área contígua, considerando o estabelecido na legislação, que exige a instalação de equipamentos como estufas, exaustores e filtros para a extinção de qualquer risco que eventualmente fosse gerado. Além da distância entre essas testadas, a Promotoria do Meio Ambiente havia exigido a instalação de um muro cego nos fundos dos lotes desse Conjunto. A exigência foi considerada *inaceitável* pela equipe do projeto que, no processo de convencimento do órgão ambiental, afirmou que:

[...] as avaliações e decisões tomadas do ponto de vista ambiental devem levar em consideração aspectos do meio ambiente natural, mas também aspectos do meio ambiente urbano (GDF, 2007b – Parte A, pg. 4).

Esta teria sido a única exigência contida no RIAC de 2006 que não foi contemplada na definição do projeto de urbanização. Ademais, no trecho limítrofe em que seriam construídas unidades novas – cerca de dois terços daquela extensão, 35 metros de distanciamento foram garantidos.

A concepção geral do empreendimento foi de acomodar as famílias em lotes menores, de 90 m² a partir do que seria mantido o uso ou a edificação: os 24 lotes vizinhos à SZI-2, remanejados anteriormente; os 20 lotes dos conjuntos 2 e 3 da Quadra 1, onde foram construídas as primeiras casas; os galpões do conjunto 4 da Quadra 1, onde funcionam atividades habilitadas, industriais e de prestação de serviços; o galpão construído na Área Especial 5, que foi ocupado de maneira informal, com comércio e moradia, e para o qual se propõe a requalificação para o funcionamento de Centro Cultural e Centro de Atividades da comunidade, e; os lotes onde existem edificações de uso religioso.

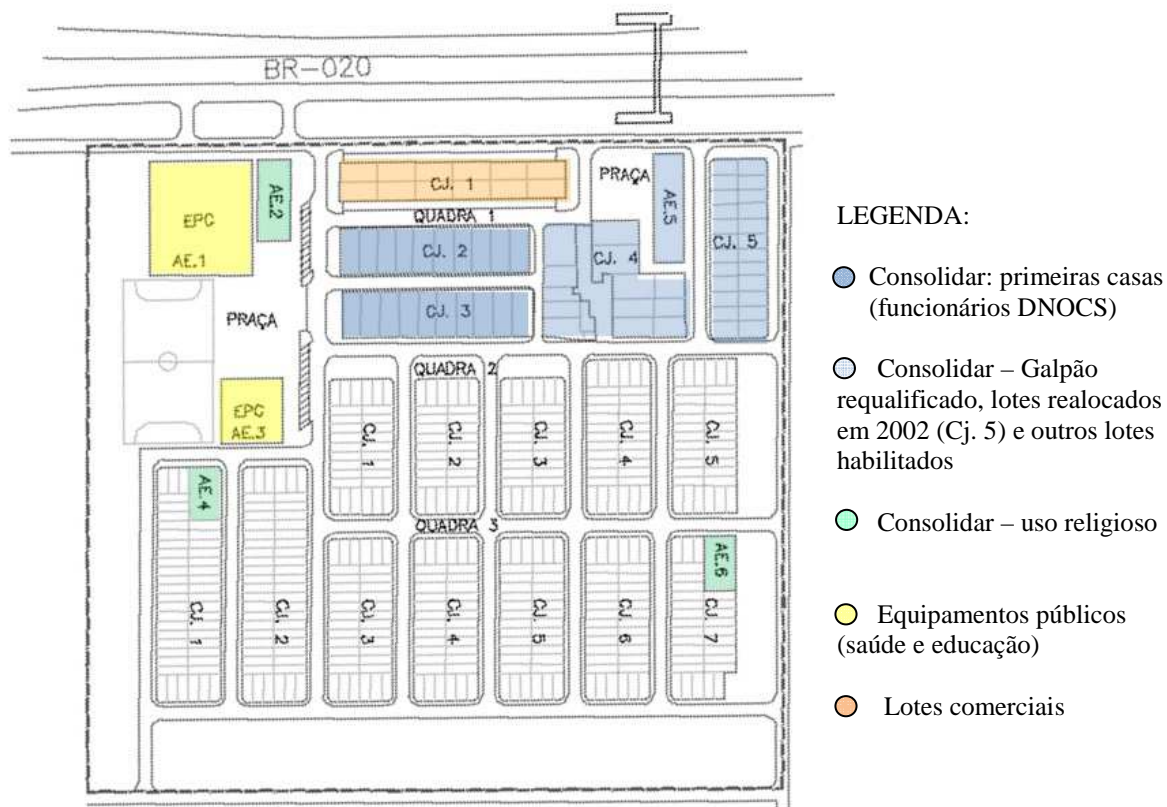
As edificações não residenciais, três lotes (AE2, AE4 e AE6) onde existiam igrejas, foram mantidos para o uso institucional. Com relação aos equipamentos públicos comunitários, além de *pequenos equipamentos complementares*, foi proposta a destinação de dois lotes (AE1 e AE3), um para escola de ensino básico e outro para posto de saúde, respectivamente (GDF, 2007b).

Dessas condicionantes, resultou a proposta de construção de 429 unidades habitacionais, sendo 30 casas térreas, para atender idosos e pessoas com deficiência, e 399 sobrados geminados. Os sobrados, com área construída de 59m², contam com 5 cômodos:

⁷³ Em 2002, em outra ação do governo.

sala, cozinha, dois quartos e um banheiro, além de uma área de serviço, externa e descoberta. As casas térreas possuem 41m², que contam com os mesmos cômodos, sendo que, nessa configuração, a sala se conjuga à cozinha.

FIGURA 07: Projeto do Parcelamento aprovado.



Fonte: GDF/ SEDHAB, 2007.

Junto à passarela, está prevista a construção de uma praça. Nesse alinhamento foram projetados também 12 lotes para serem ocupados com a prestação de serviços e comércio. Outra praça, maior que a primeira, foi prevista para ser implantada na região entre a escola e o posto de saúde, projetados.

Em atendimento à comunidade, foi preservada uma área para o jogo de futebol amador, entre a Vila DNOCS e a SZI-1, que havia adquirido caráter simbólico (GDF, 2007b). A manutenção do campo era funcional, considerando-se a necessidade de manter os 35 metros de distância entre aquela Subzona e as residências, conforme havia recomendado o órgão ambiental. Nesse espaço, além de uma faixa arborizada com largura de 20 metros, propõe-se espaço para quadras de apoio à escola projetada. Nos fundos, lado confrontante a DF 440, preservou-se uma faixa de domínio de 25m, mais 15m para utilização da concessionária da

rodovia. Nesta faixa, considerada área de reserva, seriam instalados equipamentos públicos e de infraestrutura, sendo proibida ocupação de uso residencial.

QUADRO 04: Quadro síntese das unidades imobiliárias e das áreas públicas na Vila DNOCS.

DESTINAÇÃO	LOTES unidades	ÁREAS (m ²)	ÁREAS TOTAIS %
ÁREA DA POLIGONAL TOTAL		138.117,58	100,00%
ÁREA DO PERÍMETRO URBANIZADO	506	61.220,853	44,32%
ÁREA VERDE DE PRESERVAÇÃO		20.189,291	14,61%
1- UNIDADES IMOBILIÁRIAS			
Habitação Unifamiliar – HUF	488	50.835,101	36,80%
Comércio e Serviços – CS	12	2.605,655	1,88%
EPC	2	4.849,786	3,51%
Coletivo (Áreas Especiais)	4	2.930,311	2,12%
Subtotal	506		
2- SISTEMA DE CIRCULAÇÃO	-	37.360,637	27,05%
3- ESPAÇOS LIVRES DE USO PÚBLICO	-	39.536,09	28,62%
ÁREA PÚBLICA (lei 6.766/79 e 9.785/99) ^(*)	6	81.746,513	59,18%

(*) Em atendimento às exigências do §1º do artigo 4º da Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, alteradas pela Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999.

Fonte: GDF, 2007b.

O sistema de circulação e demais espaços livres de uso público perfazem 55,67% do território da Vila. O remanescente constitui as unidades imobiliárias: 488 habitações unifamiliares, no percentual de 36,8%; 12 lotes para comércio e serviços; 2 para equipamentos públicos coletivos; 3 igrejas e 1 galpão (centro comunitário). Os percentuais destinados ao uso habitacional e a áreas livres nesta AEIS merecem destaque, pois, os parcelamentos costumam destinar cerca de 60% de sua área para uso com habitações e 35% para espaços livres. Esta variação pode estar relacionada ao fato de o empreendimento não visar retorno financeiro imediato com a comercialização das unidades.

O Projeto participou da 13ª edição do Prêmio Selo de Mérito 2011, e foi premiado na categoria B (Regional). A premiação visa estimular e difundir as experiências *bem sucedidas* desenvolvidas pelos órgãos públicos estaduais e municipais no tema da habitação de interesse social e da regularização fundiária e é promovida por uma parceria entre a Associação Brasileira de Cohab's e Agentes Públicos de Habitação – ABC e o Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano – FNSH DU.

4.4 A realização

No ano de lançamento do PAC, em 2007, o GDF cadastrou a proposta para a urbanização da Vila DNOCS, sendo, posteriormente, selecionado. Os valores envolvidos foram da ordem de R\$9,89mi de recursos do OGU e R\$14,98mi de recursos de contrapartida⁷⁴, que totalizaram um investimento R\$24,97mi, em benefício de 474 famílias. O Termo de Compromisso⁷⁵ (n° 0227.245-44) foi celebrado em seis de dezembro de 2007, no âmbito da Ação de Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, operacionalizada pelo Programa PPI – Projetos Prioritários de Investimentos.

No escopo contratado no âmbito do PPI consta a construção de 429 unidades habitacionais, sendo 30 térreas e 399 sobrados geminados; a realização de trabalho social junto à comunidade; a realização da regularização fundiária; a execução de pavimentação asfáltica, com a instalação de rede de drenagem das águas pluviais, e; a instalação de sinalização vertical e horizontal. Ressalte-se que, embora o programa proponha que a urbanização ocorra de forma integrada, a construção dos equipamentos públicos comunitários e a pavimentação das calçadas não foi incluída entre as metas contratadas no PAC. O fato demonstra que, na prática, essa integração, proposta como diretriz-chave do programa de urbanização, é objeto de uma interpretação discricionária que fica a cargo basicamente do ente que executa estas intervenções, que determina como gastar o recurso, independentemente da participação da população envolvida.

Para a construção do sistema de água potável, de coleta de esgoto domiciliar e a instalação de rede de energia elétrica pública, que inclui o serviço de ligação domiciliar, foram assinados convênios com a Companhia de Saneamento Ambiental do DF – CAESB; e a Companhia Energética de Brasília – CEB; respectivamente. Os recursos correspondentes a essas obras e serviços não foram computados no valor do investimento.

A execução do escopo de obras e serviços foi dividida em duas etapas, a depender da origem dos recursos. A primeira etapa foi viabilizada com recursos de

⁷⁴ Recursos do orçamento do proponente, cuja participação mínima é estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. De acordo com as regras do Programa, algumas atividades só podem ser executadas com recursos de contrapartida, dentre os quais: a indenização de benfeitorias; o pagamento de eventuais custos cartoriais; o pagamento de despesas com aluguel temporário; a implantação de infraestrutura básica, nos casos em que os serviços dela provenientes forem prestados por concessionárias privadas.

⁷⁵ Como o PAC possui regras diferentes daquelas que incidem sobre o universo de contratos firmados entre o Governo Federal e outros entes públicos, que foram estabelecidas com o objetivo de agilizar a execução dos empreendimentos e proteger os recursos reservados, suas pactuações são intituladas *Termos de Compromisso*.

contrapartida (do GDF), compreendendo a execução da pavimentação com o sistema de drenagem e a realização do trabalho social. A segunda etapa, que possuiu a meta única de construção das unidades habitacionais, foi realizada com o aporte de recursos da União.

IMAGEM 08: Vista dos sobrados prontos, antes da ocupação.



Crédito: Arquivo Mcidades, 2012.

De acordo com informações do Ministério das Cidades, a primeira etapa se iniciou em abril de 2008 e foi concluída em março de 2009, e; a segunda começou em fevereiro de 2010, sendo concluída em agosto de 2012. Até o fim do ano de 2013, a obra física havia sido concluída e não restariam mais atividades do projeto de urbanização a cargo do GDF a serem realizadas na área. De acordo com o SIURB, o sistema público de informações sobre acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal, que atua como agente operadora dos recursos, a última parcela de desembolso dos recursos da União se encontra retida, equivalendo a 1,37% dos recursos do investimento. De acordo com as regras do Programa, para que ocorra a liberação da parcela e que se proceda à prestação de contas, resta pendente a aprovação do relatório de APO⁷⁶.

4.4.1 O Trabalho Social

O trabalho social foi desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – Sedest/ GDF, e envolveu um conjunto de ações voltadas à

⁷⁶ Avaliação pós-ocupação (APO) é uma denominação distorcida para o caso das favelas, tendo em vista que o Estado atua nessas áreas justamente porque há uma ocupação prévia. Os normativos mais recentes do Mcidades passam a adotar o nome “avaliação pós-intervenção”.

organização e ao desenvolvimento comunitário. Para tanto, Foram realizados plantões sociais que incluíram atendimentos e encaminhamentos para a rede socioassistencial do DF, além de atividades de incentivo à mobilização e organização comunitária e de promoção à integração entre vizinhos. De acordo os relatórios de execução do trabalho social, os técnicos trabalharam junto à comunidade temas como a importância da preservação do meio ambiente, da manutenção e conservação das moradias e da limpeza e organização do bairro.

Tendo como objetivo a “inclusão social” de famílias em situação de risco, foram realizados cursos profissionalizantes cujos temas foram definidos de acordo com as necessidades da família e os interesses da comunidade. Como resultado, consta nos relatórios que foram capacitadas 215 pessoas da comunidade.

Para a construção das 429 unidades habitacionais foi necessário que a demolição dos barracos ocorresse em etapas. A equipe responsável pela realização do trabalho social propôs, e foi acatado pelas famílias, que a mudança ocorresse de acordo com o andamento das obras. À medida que os barracos fossem demolidos, estas famílias passavam a receber um auxílio financeiro mensal no valor de R\$408,00; que cessava no recebimento das chaves da nova moradia.

Além das atividades de capacitação e mobilização, foram de responsabilidade da equipe de execução do trabalho social o cadastramento das famílias e o acompanhamento social no período de concessão do auxílio mensal. Foram realizadas várias reuniões, inclusive com representantes da associação de moradores e da comissão de acompanhamento de obras. Embora não seja possível afirmar que as atividades de trabalho social foram efetivas no sentido de ampliar a renda das famílias ou de melhorar a organização comunitária; os moradores foram capacitados e informados sobre os direitos que lhes são inerentes, e que estão em processo de reconhecimento efetivo.

4.5 Resultados encontrados

4.5.1 GRUPO A: Estrutura edilícia

a.1 Segurança jurídica:

Embora a Lei Distrital que regulamenta a regularização fundiária de assentamentos urbanos no DF tenha sido aprovada somente em 2012, suas diretrizes e

critérios são os mesmos adotados na urbanização da Vila DNOCS. A Lei prevê que podem receber título de doação do imóvel, os casos qualificados no PDOT/DF como área de regularização de interesse social. Foram cadastradas as famílias da Vila que cumpriam os demais requisitos: ocupação há mais de cinco anos; posse mansa e pacífica; renda familiar de até cinco salários mínimos; família morando há, pelo menos, cinco anos no DF; família não beneficiada por outro programa habitacional; e; chefe da família não pode ser proprietário, promitente comprador ou cessionário de outro imóvel no DF.

A titulação em nome das famílias foi viabilizada a partir da regularização fundiária da gleba, o que aconteceu em 2002, quando a área da Vila DNOCS foi registrada em nome da Terracap, conforme consta na segunda averbação da matrícula nº1.043 do Cartório do 7º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

À medida que as famílias iam recebendo a chave das casas, era-lhes entregue um documento provisório de posse, chamado Termo de Concessão de Uso, até que se completassem as obras e todas as famílias estivessem instaladas para que, então, fossem convocadas à assinatura e a entrega da escritura definitiva, formalizando, com isso, a doação do imóvel sem ônus para as famílias⁷⁷.

De acordo com informações da SEDEST, até setembro de 2013, apenas 50% das famílias haviam retirado, junto ao CRI, suas escrituras definitivas. Agentes públicos atribuem o resultado aos seguintes fatores: as famílias não acreditam que podem perder suas casas, e; não houve combinação prévia quanto ao prazo final para a solicitação do registro nem quanto às conseqüências as quais estariam sujeitas as famílias que não registrassem o título de regularização fundiária.

No título consta a proibição de efetuar transações comerciais com as unidades recebidas por um período de 10 anos a contar da data de assinatura da escritura. No entanto, em meados do ano de 2013, 25 famílias cadastradas não ocupavam a unidade⁷⁸. Após indícios de que estas haviam vendido ou alugado suas unidades, as famílias foram chamadas a prestar esclarecimentos sem que, no entanto, nenhuma medida efetiva fosse adotada. Cabe frisar, embora não seja possível afirmar sobre o caso específico da Vila, cujos dados são muito recentes, que é sintomática a inexistência de penalidade. Ainda, que embora o quantitativo não pareça tão significativo no total (6% das unidades produzidas), é importante reconhecer

⁷⁷ Exceto o pagamento do registro da escritura, equivalente a R\$197,00 – valor com descontos concedidos a partir do interesse social.

⁷⁸ Entrevista realizada no dia 26 de outubro de 2013 com o técnico do GDF, Raimundo, responsável pela emissão dos títulos de doação, durante o último evento da SEDEST/GDF no local.

que estas vendas ocorreram num intervalo relativamente curto de cerca de um ano do recebimento do benefício.

a.2 Disponibilidade dos serviços de saúde e educação:

Tendo em vista que Sobradinho é um núcleo formado a partir de um plano urbanístico, foi possível prever a localização da maior parte dos equipamentos públicos comunitários em áreas centrais e em quantidade compatível com a demanda populacional estimada, muito embora o PDL de Sobradinho não apresente critérios para posicionar e dimensionar esses equipamentos.

De acordo com a Norma Técnica nº 03⁷⁹, que define índices e indicadores urbanísticos para equipamentos públicos comunitários, ficou constatado que os equipamentos de saúde existentes⁸⁰ atendem às exigências da norma quanto à localização e raios de influência, que definem a área de atendimento. Portanto, o dimensionamento e a localização dos equipamentos de saúde existentes em Sobradinho atendem à população da Cidade de acordo com normas existentes, mas são notórios problemas de qualidade na prestação desses serviços, restando evidente que o sistema não suporta a demanda local, mesmo considerando a contribuição do Programa Médico em Casa, do GDF.

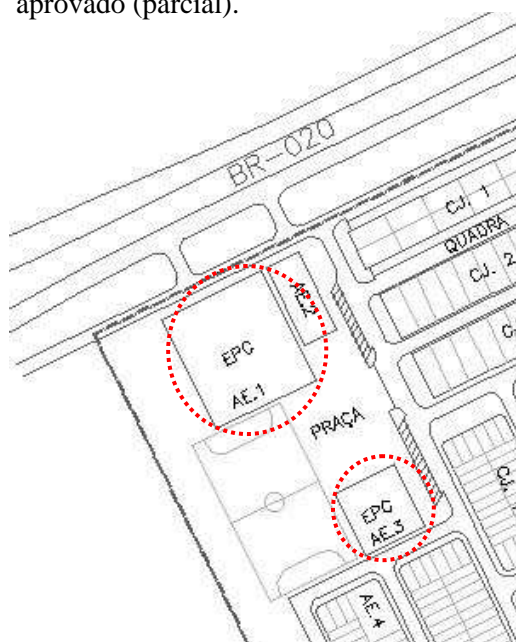
Quanto aos equipamentos de educação, segundo a Gerência Regional de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional – GREPAV, as escolas existentes em Sobradinho atendem a demanda por vagas no ensino fundamental e médio. No entanto, ressalte-se o grave problema da falta de creches, já que existe apenas uma unidade, localizada em Sobradinho II. De acordo com as determinações da NT nº 03, o raio de abrangência para creches e centros de educação infantil é de 300 metros. No entanto, este parâmetro ideal praticamente não se verifica em todo o DF. Os demais equipamentos de educação: Centros de Ensino Fundamental (CEF), Escolas Classe (EC), Centros de Ensino Médio (CEM) e Centro de Ensino Especial (CEE); atendem às determinações da Norma.

⁷⁹ Elaborada pelo Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF, em 1994. A norma, embora demande atualização, continua sendo amplamente utilizada como referência para projetos urbanísticos e planejamento urbano no DF (GOUVÊA, 2008).

⁸⁰ Um posto de saúde, 2 centros de saúde e 1 hospital regional.

O Projeto Urbanístico da Vila previu a destinação de área para uma creche, na Área Especial 1, e um posto de saúde, na Área Especial 2. No entanto, estes equipamentos não foram construídos. Embora, de acordo com a NT nº03, os equipamentos existentes na outra porção de Sobradinho, onde estão localizadas todas as demais áreas habitacionais, sejam normativamente suficientes para atender à população da Vila, a falta da construção dos equipamentos projetados para aquela porção da Cidade faz com que esta urbanização deixe de ser considerada “integrada”. Na prática, a rodovia interestadual - que separa a porção onde se situa a Vila DNOCS da porção maior de Sobradinho, onde se encontram estes equipamentos, funciona como uma espécie de “muralha urbana”, já que não há linha de transporte público que conecte as duas porções e é precária a travessia na passarela existente.

FIGURA 08: Projeto de Parcelamento aprovado (parcial).



Fonte: SEDHAB, 2007.

IMAGEM 09: Vista aérea do parcelamento implantado (parcial).



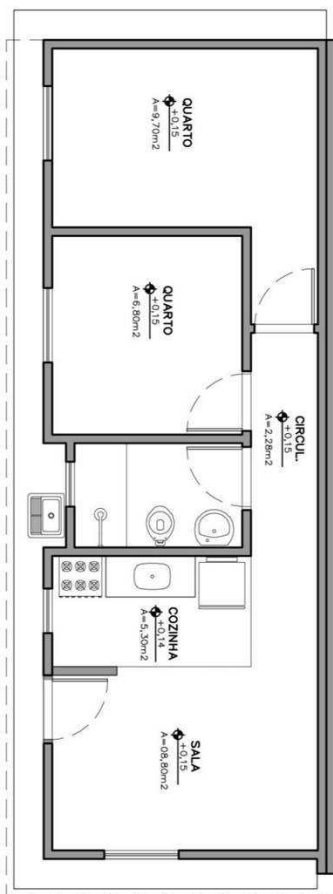
Fonte: Google Earth, 2014.

Com relação à situação dos demais equipamentos coletivos e às áreas de uso comum em Sobradinho, destacam-se: a presença de dois lotes destinados a cinemas e que se encontram vazios, um deles localizado na Quadra 16 e outro na Quadra 08; praças e espaços verdes que apresentam traços de abandono e problemas de manutenção no mobiliário urbano; evidências de precariedade, principalmente pela falta de manutenção, nos equipamentos de esporte (campos de futebol, dentre os quais o próprio campo do estádio Augustinho Lima, quadras e ginásio de esporte).

a.3 Habitabilidade:

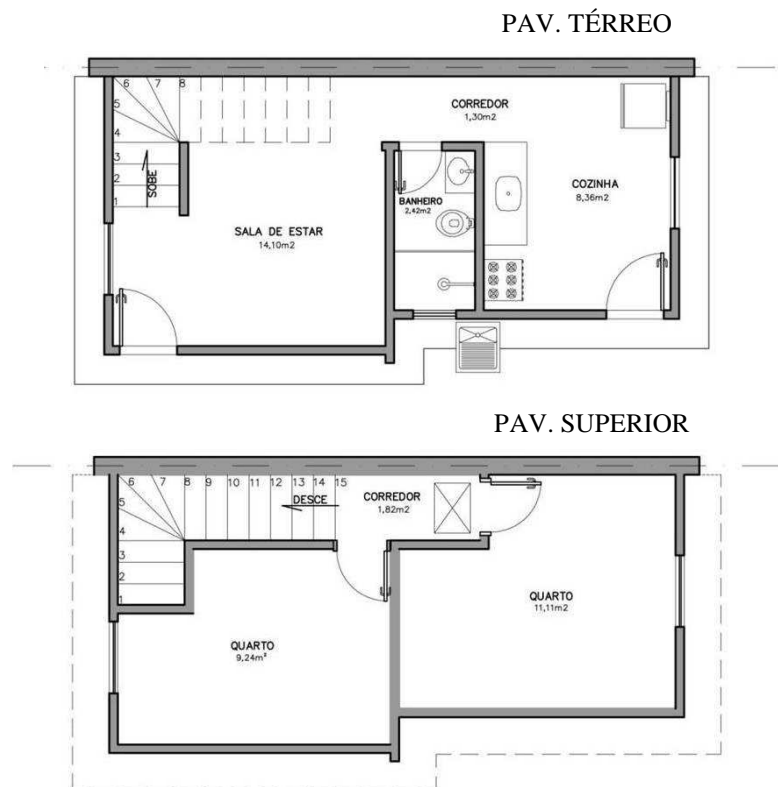
Por se tratar da construção de unidades novas e não de habitações que demandam adequações pontuais, como é o caso da maior parte das intervenções para a urbanização de favelas, atender aos parâmetros mínimos de habitabilidade se torna uma missão relativamente simples. As plantas baixas dos dois tipos de unidade habitacional construídos na Vila DNOCS – sobrados e casas térreas - indicam a existência de vãos para área externa descoberta em todos os cômodos e a existência de banheiro privativo.

FIGURA 09: Planta da casa térrea



Fonte: GDF/ SEDUMA, 2007.

FIGURA 10: Planta do sobrado



Fonte: GDF/ SEDUMA, 2007.

Com respeito às condições gerais da construção, como as casas da Quadra 3 foram construídas por último, em tempo exíguo, 33% das famílias entrevistadas, moradoras nesta quadra, acusam a presença de umidade e de rachaduras nas unidades. Embora tenha sido declarada, pela construtora, a garantia de cinco anos pela solidez e segurança das edificações, a contar da data do recebimento das obras, o que está de acordo com o que estabelece o Art.

nº 1.245 do Código Civil, os reparos ainda não foram providenciados. Frise-se que as unidades foram entregues há pouco mais de um ano.

A construção de um calçamento de 40cm de largura ao redor das edificações, o que ajuda a proteger a fundação, tem também contribuição na garantia de condições mínimas de habitabilidade. Quanto à distribuição e ao tamanho dos cômodos, a avaliação das famílias foi positiva, que consideraram suficientes os espaços disponíveis, com ressalva, apenas, para o fato do banheiro estar localizado no pavimento térreo, causando transtornos no período da noite, principalmente para idosos e crianças.

De acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos para a ZEIS Vila DNOCS, os afastamentos (frontal de 3,00m e de fundos de 2,00m) devem ser respeitados com o objetivo de se garantir espaço para ventilação e iluminação natural nos cômodos. No entanto, em simples observação de imagem de satélite é possível perceber que algumas unidades já não contam com esses afastamentos.

Ao adotar os parâmetros do IBGE de inadequação domiciliar por adensamento excessivo, quando mais de três moradores dormem em um quarto, um terço das famílias entrevistadas estaria morando de forma inadequada, mesmo em se tratando de um projeto que foi desenvolvido especificamente para aquelas famílias. No entanto, a situação não é considerada um “problema” pelos moradores, que comparam a situação atual com a que viviam anteriormente e se dizem “acostumados” a dividir cômodos.

a.4 Adequação Cultural

O padrão arquitetônico adotado na urbanização da Vila DNOCS - sobrados idênticos geminados - reflete uma padronização que não condiz com a diversidade social do conjunto de famílias beneficiárias, ao ponto que se percebe, por intermédio de elementos arquitetônicos por elas adicionados, tais como muros, portões e grades, uma tentativa de expressão de identidade e, ao mesmo tempo, de insegurança.

De acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos para a ZEIS Vila DNOCS, a testada destes sobrados só poderia ser fechada com grade, cerca ou outro sistema que mantivesse total transparência visual. No entanto, em observação no campo, percebe-se que essa regra foi sistematicamente desrespeitada, visto que a maioria dos lotes possui

fechamento frontal, tendo sido utilizadas chapas de aço ou construídos muros de alvenaria, o que também contribui, de certa forma, para a perda da urbanidade na área.

Tendo em vista que as famílias moravam em barracos de madeira, cujas “paredes” eram facilmente modificadas, foi necessária conscientização acerca das condições técnicas da habitação recebida, pois o sistema construtivo adotado foi o de alvenaria estrutural, o que impede a retirada de qualquer parede, sob pena de desabamento da edificação. Nesse sentido, foi distribuído um “manual do proprietário” contendo explicações sobre como manter a edificação. O Manual indica a transformação das janelas existentes em portas, nas fachadas frontal e de fundos, como única alteração possível na edificação.

Embora o padrão arquitetônico adotado na construção das unidades não apresente variedade, resultando num espaço mais disciplinar e monótono, as famílias entrevistadas demonstraram estarem satisfeitas com relação ao aspecto geral da casa, com ressalva apenas para a cor branca utilizada no interior da unidade, e que foi reprovada por 17% das famílias entrevistadas. Ao contrário das expectativas da pesquisa, as famílias não se importaram em não terem escolhido a cor da fachada, demonstrando satisfação também quanto a esse aspecto. Tal satisfação quanto à solução configuracional das edificações e o espaço decorrente destas, que possui uma dimensão material, mas também uma dimensão simbólica pode ser, no entanto, o reflexo de uma memória coletiva impregnada de símbolos que foram disseminados no sentido de manter uma ordem político-econômica instituída.

4.5.2 GRUPO B: Estrutura de redes

b.1 Infraestrutura adequada – Sistema Viário

Ao observar a planta de parcelamento da Vila DNOCS, percebe-se a existência de sistema de vias cujo traçado obedece ao estilo “tabuleiro de xadrez” (ver FIGURA 07). O sistema, composto por pistas asfaltadas com 7,00m de largura, que se ligam ao meio-fio por sarjeta e bocas-de-lobo, foi implantado parcialmente, tendo em vista que as calçadas – reservadas com 2,5m de largura - não foram executadas, resultado que tem reflexos nas baixas condições de urbanidade, tendo em vista estar relacionado ao tratamento de áreas públicas e ao incremento da dificuldade na manutenção da limpeza urbana.

IMAGEM 10: Vista da calçada de uma quadra residencial, após a intervenção.



Crédito: Vitor Vinícius

b.2 Infraestrutura adequada – Água

A Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb, responsável por atividades no ramo de saneamento, realizou, com recursos próprios, as obras de construção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

O sistema de abastecimento de água foi executado no ano de 2007, entre os meses de abril e novembro, e custou R\$104.785,61. Ocorre que, em virtude do projeto final de urbanização, foi necessária a realização de obras de adaptação, o que ocorreu no período entre maio de 2011 e setembro de 2012 e custaram R\$143.420,44. Foram gastos, portanto, na construção do sistema de abastecimento de água da Vila, R\$248.206,05. Mas, estes recursos não participam da composição do investimento celebrado no âmbito do PAC.

b.3 Infraestrutura adequada – Esgoto

O sistema de esgotamento sanitário foi executado no ano de 2008, entre os meses de junho e setembro, e custou R\$462.604,38. Assim como no caso do sistema de abastecimento de água, mais obras foram realizadas para que o sistema recém-construído se

adaptasse ao Projeto final de urbanização. Estas obras de adaptação custaram R\$157.775,89 e ocorreram no período de julho de 2011 a julho de 2012.

Assim como no sistema de abastecimento de água, não houve participação de recursos da intervenção na realização das obras para a construção do sistema de esgoto, que custou, ao todo, R\$620.380,27.

b.4 Infraestrutura adequada – Luz

A comunidade Vila DNOCS contava com ligações clandestinas de energia elétrica até a execução do projeto de urbanização. Em 2008, no bojo das obras de urbanização, foram realizadas as ligações novas⁸¹ e o bairro passou a contar com rede de iluminação pública e domiciliar regular.

A distribuidora foi responsável pelos investimentos necessários e pela construção das redes e instalações de distribuição de energia elétrica para o atendimento das unidades consumidoras situadas em empreendimentos habitacionais para fins urbanos de interesse social, assim como o que foi construído na Vila DNOCS, e assim como determina a Resolução n° 414/2010 da Aneel.

O advento da Lei Federal n° 12.212, de 2010, possibilitou a cobrança da Tarifa Social de Energia Elétrica tendo em vista que os beneficiários possuíam Número de Identificação Social (NIS), o que foi providenciado quando do cadastramento das famílias. Além disso, foram executadas ações complementares adotadas no sentido de auxiliar a redução do consumo como a troca de 220 geladeiras *velhas* (uma geladeira *nova* economiza até 40% de energia em relação a uma geladeira antiga) e o fornecimento de 2mil lâmpadas fluorescentes, que podem provocar uma economia de até 80% em relação às lâmpadas incandescente.

b.5 Acessibilidade

O traçado viário, embora não pavimentado, já existia antes da intervenção e apresenta boa conectividade, tendo em vista que, de qualquer ponto do sistema, é possível acessar outro ponto com boa fluidez, sem que esse percurso apresente barreiras físicas.

⁸¹ Ligação nova é a primeira ligação para uma unidade consumidora.

Muito embora o sistema apresente boa fluidez, quanto à acessibilidade ao mesmo, não se verificam instaladas rampas de acessibilidade no único ponto de ônibus que atende às famílias da Vila, localizado às margens da BR-020. Embora tivesse sido prevista instalação de outro ponto próximo à praça instalada, o que possibilitaria que o transporte público ocorresse em um trecho interno à Vila, esse ponto não foi instalado. Ademais, 83% das famílias entrevistadas considera “péssima” a qualidade na prestação do serviço de transporte público na Vila DNOCS, principalmente por que, segundo os moradores, os ônibus não atendem ao pedido de parada na Rodovia.

Ressalte-se o comprometimento da acessibilidade na Vila DNOCS que, embora possua um traçado viário simples que favorece a conectividade, não dispõe de transporte público de qualidade e não adéqua o sistema de circulação de pedestres para pessoas com deficiência tendo em vista a ausência de calçadas e de rampas de acessibilidade em pontos estratégicos como o ponto de ônibus. São, portanto, aspectos contraditórios de um projeto que foi concebido a partir da diretriz precípua de integrar soluções no território.

b.6 Localização

O perímetro territorial da Vila DNOCS está inserido de fato e de direito na malha urbana de Sobradinho, região administrativa de DF distante 26,5Km da sede Brasília - centro com o qual esta e as demais RA's do DF guardam maior ou menor grau de dependência econômica. Esta distância, bem como o valor do metro quadrado praticado pelo mercado imobiliário nesta Cidade é compatível com de outras igualmente distantes da Capital como é o caso de Samambaia e Taguatinga.

Quadro 05: Distância das RA's até Brasília e valores de venda imobiliária.

Região Administrativa	Distância até Brasília (Km)	Valor do m ² - venda imobiliária (R\$)	
		Apto 2 qtos	Casa 2 qtos
Águas Claras	21,5	5.000	
Brasília	-	8.468	3.883
Ceilândia	29,5	3.354	1.559
Cruzeiro	7,6	6.393	
Gama	35,3	3.623	909
Guará	15,2	5.330	3.564
N. Bandeirante	16,9	3.531	
Riacho Fundo	22,4		2.364
Samambaia	27,3	3.782	1.760
Sobradinho	26,5	3.577	2.182
Taguatinga	24,1	3.755	2.500

Fonte: Google Earth, 2014; Secovi / DF, 2012.

Embora a área da Vila esteja geograficamente inserida na malha urbana, a porção da Cidade na qual esta se situa é separada de todas as demais áreas habitacionais de Sobradinho pela BR-020. Não há, entre estas porções, ligação por transporte público para o que resta o uso de veículo automotivo particular ou a transposição a pé pelo intermédio de uma passarela existente.

Entrevista com os moradores identificou que o comércio existente – cumprir lembrar que, com exceção da Vila, as demais áreas dessa porção urbana são destinadas a atividades industriais -, não atende às necessidades cotidianas de abastecimento com suprimentos de primeira necessidade.

[...] aqui não tem comércio. Se um saco de arroz *lá fora* custa R\$8,00; aqui custa R\$12,00. E pra ir *lá* é muito difícil, tem que ser a pé (MARIA RAIMUNDA, moradora da Quadra 3, informação verbal).

O resultado evidencia falhas na implantação do projeto de urbanização, porque foram reservados 12 lotes para o uso exclusivamente comercial e que não foram implantados. Vale lembrar que a plena instalação de comércio nesses lotes possui ainda a função ecológica de amortecer os impactos diretos da Rodovia junto às casas.

Exceto o acesso à creche, o que é deficitário em toda a Cidade como indicou o item “a.2”, a Vila DNOCS conta com equipamentos de educação, saúde e segurança pública em quantidade e localização adequadas, conforme levantamento de campo e estudo de raios de abrangência sugeridos na NT n° 03 do IPDF, de 1994.

Outro indicador que aponta a localização privilegiada da Vila DNOCS em relação às demais favelas do DF é o fato de que quatro em cada dez moradores de Sobradinho economicamente ativos trabalham na própria cidade, percentual que vem crescendo nos últimos anos em relação ao grupo que trabalha em Brasília, conforme levantou a PDAD 2013.

4.5.3 GRUPO C: Política urbana e urbanidade

c.1 Participação Comunitária

A concepção do projeto, que consistiu, basicamente, na substituição dos barracos de madeirite por sobrados de alvenaria estrutural além de algumas casas térreas, não

contou com a participação das famílias, de acordo com o GDF⁸². Somente após o desenvolvimento das peças técnicas é que, em 2008, foi instituída uma Comissão de Acompanhamento de Obras formada por moradores da Vila. Embora o GDF não tenha informado sobre a metodologia de funcionamento desta comissão, 8 das 12 famílias entrevistadas, o que corresponde a 66%, tomaram conhecimento de sua existência e de seu funcionamento, sentindo-se por ela representadas.

De acordo com o que foi informado pela SEDEST/GDF, o trabalho social realizado com as famílias da Vila DNOCS incluiu atividades voltadas à organização comunitária e à promoção à integração entre vizinhos, além de campanhas sobre direitos sociais. No entanto, nenhuma avaliação acerca dos efeitos que essas atividades tiveram sobre a comunidade foi ainda realizada.

c.2 Valorização de áreas públicas

Neste item, analisam-se quesitos destinados a verificar se o projeto urbanístico implantado promoveu a valorização das áreas públicas. Nesse sentido, a política urbana, conceituada no primeiro Capítulo, possui papel importante, conquanto seja por intermédio desta que se realiza o adequado tratamento ao meio ambiente bem como a gestão contínua do espaço urbano, com vistas a serem estimulados a limpeza das áreas comuns e o encontro entre os moradores, promovendo-se, assim, mais urbanidade.

A respeito do meio ambiente natural na área da Vila. As formações vegetais nativas⁸³; - foram quase que totalmente removidas para dar lugar à ocupação humana. Os remanescentes dessas formações se compõem basicamente de espécies florestais frutíferas, como mangueiras, bananeiras e abacateiros que, juntamente com a existência de cerca de 50 espécies de flores, compõem a paisagem natural.

Quanto à adoção de medidas que promovessem o equilíbrio do meio ambiente, em que pese a necessidade de passar pelo devido processo de licenciamento ambiental para que a urbanização ocorra nos termos da lei, firmou-se convicção que se deve observar, sobretudo, se as ações promovidas pela urbanização contribuíram para a melhoria das

⁸² Conforme entrevista realizada em 06 de março de 2013, com os técnicos do GDF Dominique Cortês de Lima, assessora master da CODHAB e analista de planejamento e gestão urbana da SEDHAB e Juliana Manganeli, arquiteta e assessora pleno da Diretoria Técnica da CODHAB. Dominique foi diretora técnica nos anos de 2011 e 2012, quando se realizavam as obras da urbanização.

⁸³ Florestais, savânicas e campestres.

condições ambientais em relação à ocupação irregular anterior. Nesse sentido, verificou-se, como o resultado mais importante, a erradicação do lançamento irregular de esgoto na área, o que impacta, de forma imediata e positiva, o ecossistema local e a saúde da população.

Sobre áreas de risco, com base no diagnóstico contido no Memorial Descritivo do Empreendimento, pode-se afirmar que estas não existem na Vila DNOCS. O documento traz, no entanto, a ressalva de que haveria apenas, do ponto de vista geomorfológico, pequeno risco no desencadeamento de processos erosivos, caso fossem realizadas obras que demandassem grandes movimentações de terra e retiradas de vegetação sem que, em paralelo, não fossem adotadas medidas preventivas.

Com relação à adequada prestação dos serviços de limpeza urbana, o órgão público responsável pela realização desses serviços informa que a varrição de ruas e a catação de lixo ocorrem uma vez por semana; que a coleta de entulho ocorre uma vez por mês, ou conforme a necessidade, e; que a coleta de lixo ocorre três vezes por semana. Embora essa periodicidade seja a mesma adotada nas demais áreas habitacionais de Sobradinho, conforme informado pelo órgão de limpeza do GDF, a observação direta das ruas da Vila acusa a presença constante de lixo nas vias.

IMAGEM 11: Vista parcial da Vila DNOCS, após a intervenção.



Crédito: Vitor Vinícius.

Ao considerar as condições que as famílias viviam antes da urbanização, em que a *única* opção era dispor de forma inadequada os resíduos - o que, de certa forma, naturalizou a convivência dos moradores com o lixo -, espera-se que leve tempo, e um constante trabalho de conscientização quanto à transformação da realidade urbana, com vistas

a que a satisfação quanto aos resultados alcançados ao se realizar o serviço de limpeza urbana nas demais áreas da cidade ocorra também na área urbanizada.

Quanto aos indicadores da Variável preocupados em avaliar a existência de espaços adequados ao encontro comunitário e à prática de esporte e lazer, verificou-se que as duas praças projetadas para a Vila DNOCS não funcionam como “lugar onde as pessoas que estão passando finalmente pausam e se aglomeram” (FERNANDES, 2011). Primeiro, porque apenas uma delas - a mais periférica em relação ao conjunto de casas e aos acessos; foi implantada até o momento. Depois, porque, seu mobiliário pouco se destina ao estar ou ao encontro de pessoas, constituindo-se, basicamente, de aparelhos para atividades físicas. Ressalte-se que a praça que não foi instalada funcionaria como espaço de organização e encontro de pessoas no trânsito entre as duas porções urbanas de Sobradinho.

Além da manutenção do espaço que já era utilizado pela comunidade para a realização das partidas de futebol, e dessa praça construída, não há outros espaços para a reunião comunitária. Prova disso é que os próprios eventos do GDF, *in lócus*, quando da realização de atividades de organização e mobilização dos moradores, que faziam parte do escopo da urbanização, demandavam a instalação de tendas na via pública. Sem as tendas, esses encontros ocorrem no salão da Igreja Nossa Senhora Aparecida, o que acaba esbarrando, em alguma medida, no caráter laico dessa participação. Frise-se que o projeto da urbanização previa a utilização do galpão existente na Área Especial nº 5 para esse fim, mas, como relatado anteriormente, a requalificação desse equipamento não ocorreu.

IMAGEM 12: Vista parcial da praça implantada.



Crédito: Vitor Vinícius.

Ademais, a falta do calçamento associado à existência constante da presença de lixo nas ruas amplia o desconforto visual e dificulta as condições para a realização da limpeza. Também contribuíram de forma negativa para os resultados quanto à “valorização das áreas públicas” o fato de uma das praças e dos equipamentos comunitários não terem sido efetivamente instalados.

Ressalte-se, no entanto, que a experiência contribuiu de forma positiva no que diz respeito à recuperação do meio ambiente quanto às áreas degradadas, já que foram instaladas as redes de esgoto domiciliar e de drenagem das águas superficiais, e, que foram respeitadas as distâncias recomendadas entre zonas, no caso, as casas e as áreas industriais vizinhas, conforme o que foi estabelecido no relatório de impacto do órgão ambiental.

c.3 Gastos suportáveis com a moradia:

Como, na Vila DNOCS, não foi instituído o regime condominial, e nem contribuição mensal a título de retorno dos investimentos aplicados, estima-se que o gasto mensal médio familiar com moradia se dê pela somatória dos seguintes gastos:

- a) Luz: R\$50,00; em média;
- b) Água: R\$20,00; em média;
- c) IPTU/TLP: R\$22,50; se dividir o valor devido em 12 parcelas;
- d) Gás: R\$50,00 que equivale a um botijão de gás de cozinha.

Ao somar o valor dos quatro itens, tem-se que R\$142,50 é o valor de gastos médios mensais que aquelas famílias possuem com aquela moradia. Tendo em vista o objetivo de análise expedita de gastos com imóveis recém construídos, não se consideram os gastos com manutenção predial.

De acordo com a SEDEST/GDF, a avaliação pós-ocupação objetivou obter a informação real sobre a renda familiar de cada domicílio, no entanto, observou-se resistência pelos entrevistados em informar o dado. Foi possível, no entanto, identificar que 70% das famílias recebem Bolsa Família e possuem, ao mesmo tempo, outras rendas advindas de trabalho informal. Supondo que determinada família da Vila DNOCS, com renda de R\$110,00; receba R\$130,00 de benefício do programa federal Bolsa Família, e que possua,

ainda, renda informal mensal média no valor aproximado de um salário mínimo (R\$670,00), totalizando renda média familiar mensal de R\$910,00.

Considere-se que, pela metodologia do IBGE, e pelas principais instituições financeiras, o gasto de até 30% da renda familiar com as despesas da moradia sugere capacidade financeira, uma convenção na qual esse limite é considerado suficiente manter a saúde financeira da família o comprometimento de sua subsistência. Ao aplicar esse percentual na renda suposta anteriormente, tem-se o valor de R\$273,00. Como as despesas mensais com moradia na Vila DNOCS são estimadas em R\$142,50; infere-se que as famílias conseguem se manter na área, pois arcam com gastos com a moradia que equivalem a cerca de 15% da renda familiar.

c.4 Normas urbanísticas flexíveis

Dentre os instrumentos de política urbana, enunciados pelo Estatuto da Cidade que auxiliaram na viabilização da urbanização da Vila DNOCS destaque-se a ZEIS. De acordo com uma pesquisa realizada pelo CONFEA, em parceria com o Ministério das Cidades, o PDOT/DF vigente em 2007 avançou em relação aos anteriores porque demarcou ZEIS, além de ter realizado estudos específicos sobre loteamentos clandestinos e irregulares, mercado imobiliário e favelas, e; de ter tratado da “regularização fundiária” como uma questão estrutural. O mesmo estudo aponta que, no entanto, não foram tratadas com a devida abrangência as questões que envolvem a oferta de terra para novas moradias e as ações sobre vazios urbanos (SANTOS, 2011), embora a Região Administrativa de Sobradinho possua mais de 80 imóveis vazios com potencial construtivo de edifícios habitacionais de até seis pavimentos (MORENO, 2013).

Em 2007, é aprovada a Lei Complementar nº 742 que cria a ARIS DNOCS, declarando-a ZEIS. Seu texto se apóia em dois institutos federais: a lei de parcelamento do solo urbano - Lei nº 6.766/79 - no que diz respeito à possibilidade de estabelecer índices urbanísticos distintos para zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, e; o Estatuto da Cidade, no que se refere à *titulação dos lotes por meio de termo administrativo de Concessão de Direito Real de Uso* (GDF, 2007a).

À Lei coube estabelecer os critérios para o recebimento do benefício por parte das famílias, além de parâmetros urbanísticos gerais: percentual mínimo a ser destinado a

áreas públicas de 15%; lote mínimo de 90m², e; coeficiente de aproveitamento básico de 1,4 nos lotes habitacionais. Em novembro de 2007 é aprovado, pelo Decreto Distrital n° 28.447, o projeto urbanístico n°59 cuja concretização consiste no objeto de análise da presente pesquisa. A Lei serviu ainda para desafetar um trecho adicional de área pública, contíguo à gleba original, necessário para concretizar o projeto urbanístico, considerando o incremento populacional ocorrido desde a desafetação do projeto de 1998.

É importante considerar que, para chegar a regras urbanísticas mais flexíveis, foi percorrida uma trajetória de mais de uma década, entre tramitações de projetos e de leis. Um primeiro projeto para a urbanização da Vila foi desenvolvido no ano de 1998. Nessa época, as contribuições do PDOT/DF e do PDL/Sobradinho, ambos de 1997, foram, respectivamente, o reconhecimento da área como parte integrante da zona urbana de consolidação de Sobradinho, e; a destinação para o uso predominante habitacional unifamiliar pelo intermédio de um projeto especial de urbanismo, cuja concretização é o objeto de análise desta Pesquisa.

TABELA 02: Parâmetros urbanísticos ZEIS x Subzona Habitacional 2.

Parâmetro	ZEIS Vila DNOCS	Demais áreas Sobradinho
Tamanho mínimo de lote (m ²)	90	250
Afastamento frontal (m)	3	3
Afastamentos laterais (m)	0	1,5*
Afastamento de fundos (m)	2	1,5*
Taxa de ocupação (%)	80	70
Coeficiente de aproveitamento básico e máximo	1,4	2,1
Altura máxima edificações (m)	7,5	10,5

* Quando houver abertura.

Fonte: GDF, 1994; 2007.

Ao se comparar os parâmetros estabelecidos para a Vila DNOCS com os das demais áreas habitacionais de Sobradinho, por exemplo, com um lote residencial unifamiliar do MA⁸⁴ 7, tem-se os resultados da Tabela 02. A instituição da ZEIS viabilizou resultados importantes alcançados pela urbanização. Pelo uso efetivo desse instrumento do Estatuto da Cidade foi possível regularizar a ocupação com lotes menores e mais bem aproveitados, o que

⁸⁴ MA é a sigla para modelo de assentamento, instrumento de intervenção urbanística previsto no PDL de Sobradinho a partir do qual é estabelecido o conjunto de índices de controle urbanístico a que está sujeita a edificação para atividades classificadas como de uso permitido (recomendado ou tolerado) nas subzonas do perímetro urbano de Sobradinho (GDF, 1997b).

otimizou o uso da infraestrutura urbana e possibilitou, com base no interesse social, morar em um padrão diferente daquele estabelecido no Plano Diretor Local de 1997.

4.6 Análises dos resultados

Tendo em vista analisar o caso da urbanização da Vila DNOCS quanto à efetivação do direito à cidade àquelas famílias beneficiadas pela intervenção, a pesquisa propôs organizar indicadores que dissessem respeito a condições mínimas pré-definidas de acordo com o desenvolvimento da parte teórica. Antes, no entanto, de expor estas análises, cumpre ressaltar as peculiaridades do caso escolhido⁸⁵.

Ao longo da pesquisa, entendeu-se que as experiências para a urbanização de favelas intervêm em territórios sobre os quais foi se constituindo o direito à moradia e, por isso, se caracterizam pelo aproveitamento, sempre que possível, das edificações já construídas pelas famílias que, quando da intervenção, são adequadas por reforma ou melhoria habitacional para que estejam garantidas condições mínimas de habitabilidade, a partir de diagnóstico situacional que deve ser realizado em etapa prévia.

Embora esta seja a forma mais comum de se intervir no sentido de urbanizar favelas, outra abordagem, menos freqüente, é também legítima quando as famílias ocupam áreas que não são passíveis de regularização fundiária. Neste caso, é necessário construir novas unidades em local diverso que seja habitável. Note-se que, para “condenar” a intervenção ao reassentamento em área diversa, conforme as regras do programa federal é preciso esgotar as alternativas possíveis de manutenção na área original, o que deve ocorrer a partir do entendimento pela comunidade dos argumentos jurídicos, técnicos, financeiros, sociais, enfim, que levaram à decisão.

O caso da Vila DNOCS, ocupação precária que surgiu praticamente junto à construção de Sobradinho, não se enquadra nestas formas de intervenção mais recorrentes. Por um lado, nenhuma edificação foi aproveitada, já que os barracos ali existentes não possuíam condições mínimas de aproveitamento e; por outro, não se trata de área cuja regularização é inviável tendo em vista que a própria legislação assume ser legítima a ocupação e indica a necessidade de intervir no sentido de urbanizar a área, gravando-a como área de regularização interesse social (ARIS), em 2007. Trata-se, portanto, de um caso

⁸⁵ A escolha do caso da Vila DNOCS se encontra justificada na Introdução deste trabalho.

incomum em que as famílias se mantêm na área originalmente ocupada, mas em unidades habitacionais novas.

Ressalte-se, no entanto, que essa solução foi possível porque foram aportados quase R\$15mi de contrapartida do GDF e R\$10mi de repasse da União para compor um investimento de aproximadamente R\$25mi. Esta proporção está fora do que se pratica comumente⁸⁶. Ao se comparar o valor do investimento realizado por família na Vila (R\$52.532,00) com o valor utilizado no estado de São Paulo (R\$23.368,00), que é o maior entre todas as unidades da federação conforme demonstra o Anexo D, tem-se que o valor praticado no Caso estudado é mais que o dobro do parâmetro paulista. Naturalmente, a situação é agravada ao se comparar o valor investido com o investimento médio por família entre todos os estados da federação e o DF, que é de R\$13.451,00. Em outras palavras, o investimento realizado na Vila é quatro vezes maior que a média nacional. Embora as questões de eficiência no uso dos recursos não sejam relevantes no modelo de análise adotado nesta pesquisa, importa considerar que, para efeitos políticos, o caso reúne as condições materiais necessárias para funcionar como uma vitrine diante do eleitorado.

Nesse sentido, destaque-se que nem sempre os entes federados possuem recursos orçamentários para compor contrapartida da ordem dos arrecadados pelo estado de São Paulo ou Distrito Federal, e que são significativas as diferenças culturais, de custos e de metodologias construtivas num País que possui dimensões continentais. O fato é que a experiência da Vila não enfrentou dificuldade de ordem financeira, ao contrário, pode-se dizer se tratar de uma experiência de baixa relação custo x benefício, em que recursos gastos muito acima da média beneficiam mais diretamente o interesse privado que o público - foram quase nulos os investimentos sobre os imóveis destinados ao uso público, ao passo que foram integralizados os investimentos sobre os imóveis doados a terceiros.

Outro ponto que chama a atenção diz respeito ao número de famílias beneficiárias. Observando o mesmo Anexo D, percebe-se que cada intervenção para a urbanização de favelas do PAC beneficia, em média, 1.972 famílias. A experiência da Vila DNOCS beneficia 25% desse universo (474 famílias). Numa intervenção para a urbanização de favelas, a quantidade de famílias é variável determinante de maior ou menor complexidade na execução dos planos e projetos, o que engloba aspectos sociais e técnicos. Essa

⁸⁶ Para se ter um parâmetro, de acordo com a LDO de 2007 (Lei nº 11.439/2006), a contrapartida nos contratos de repasse por transferências voluntárias pode variar, na região centro-oeste, entre 10% e 20% do valor total do investimento. No caso da Vila, a contrapartida aportada superou o valor de repasse em quase 50%.

complexidade é levada ao extremo em intervenções gigantescas como é o caso da urbanização do Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro, onde moram mais de 30.000 famílias, ou da urbanização da Vila da Barca, em Belém, uma área de marinha ocupada por aproximadamente 10.000 famílias.

Feitas essas considerações, segue-se às análises.

Quanto ao Grupo A (Estrutura edilícia), denota-se que o Caso atendeu de forma satisfatória na observação dos indicadores de ateste da habitabilidade. O fato de o resultado ser positivo para esta variável é significativo porque, ao supor que fossem estabelecidos pesos às condições indispensáveis para exercer o direito à cidade, à habitabilidade dever-se-ia imputar maior peso. A Vila urbanizada possui edificações novas, que possuem entrada privativa, área externa para uso diverso, cômodos de permanência prolongada de tamanho adequado à maior parte das famílias e cozinha e banheiro, ambos revestidos com material impermeável.

No entanto, as outras variáveis que compõem a análise da estrutura edilícia não demonstraram desempenho similar. Em complemento à análise dos elementos físicos dessa estrutura edilícia para o direito à Cidade, frise-se que não ocorreu a construção dos equipamentos comunitários, especialmente, a creche, que é uma demanda premente das regiões administrativas do DF. Igualmente destacável é a requalificação prevista para o galpão existente, que passaria a ser utilizado como centro cultural e de atividades comunitárias, e que não saiu do papel, continuando a funcionar, na área, o comércio irregular e a prestação de serviço clandestino.

Com isso, tem-se, por um lado, habitações privadas cujas edificações são adequadas, o que indicaria prestação positiva do Estado na consagração do direito à moradia, se, para tanto, fosse dispensado qualquer outro requisito de adequação do entorno. Por outro lado, tem-se a falta de edificações comunitárias adequadas à prestação de serviços básicos e à realização de atividades de interesse coletivo. Com isso, resulta incompleta a estrutura edificada decorrente da realização da urbanização integrada.

Quanto aos aspectos qualitativos dessa estrutura edilícia, destaque-se que o parcelamento decorrente da urbanização (ARIS) foi devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis, o que garantiu tamanho de lotes mais condizentes com o interesse social e a distribuição e destinação de áreas públicas, em especial, de equipamentos comunitários. O

resultado é positivo, mas não suficiente para atestar a completude da regularização fundiária. É nessa etapa que ainda não se percebe uma gestão pública efetiva.

A segurança jurídica do direito à moradia só ocorre, de acordo com a legislação brasileira, a partir do registro de um título de regularização fundiária junto ao CRI. Embora 98% dos recursos tenham sido executados, apenas 50% das famílias passaram pelo processo completo de registro⁸⁷. Ocorre que este depende da iniciativa de cada família, o que demanda uma atuação diferenciada, que se apóie em prazos e contrapartidas.

Na execução desta tarefa, em que as famílias possuem papel determinante, há que se ter alternativa para gerir as situações supervenientes: (a) nem todas as famílias possuem o valor de R\$197,00 para efetuar o registro; (b) mesmo que essas famílias possuam a disponibilidade financeira, algumas delas preferem continuar usufruindo do benefício no anonimato, por razões alheias a esta pesquisa; (c) sem prazo limite para a efetivação do registro e nem penalização para os casos em que este for excedido, as famílias não se sentem ameaçadas com essa negligência. Todos estes fatores, associados à cultura da irregularidade fundiária, que é especialmente praticada no DF, cria um contexto desmotivador.

Quanto à escolha do instrumento de regularização fundiária qual seja o título de doação do imóvel, cabe uma reflexão. Considerando que o direito à cidade se justifica na perspectiva da função social da propriedade com vistas a que o interesse coletivo se sobreponha ao interesse do particular, o Estatuto da Cidade disponibilizou instrumentos que possibilitam a segurança jurídica pela declaração do direito ao uso para a moradia sem que seja necessária a perda da propriedade plena pelo titular do domínio. É um dispositivo importante no caso de áreas públicas destinadas a moradia popular e que perdem, com o tempo, as características de interesse social, tendo em vista o ingresso do imóvel do mercado formal e a apropriação deste por famílias de renda média, o que tende a acontecer de acordo com a convenção urbana, conforme explicitado no Capítulo 1. Não se trata de desqualificar o direito conquistado com o uso do imóvel, mas sim de possibilitar o controle da função que este passa a exercer.

Além disso, a própria Lei que criou a ARIS Vila DNOCS cita o Estatuto e se inspira nele ao indicar como diretriz daquela regularização fundiária, o uso de títulos de concessão de direito real de uso – CDRU. Ao realizar a regularização, no entanto, são entregues títulos de doação. A entrega de títulos de doação de áreas públicas em benefício de

⁸⁷ Em dezembro de 2013.

terceiros, mesmo considerando que estes são famílias de baixa renda, não contribui para romper com a cultura de reificação do direito à propriedade privada plena.

Com respeito à adequação cultural das unidades construídas, a experiência de urbanização da Vila indica que, na prática, a preocupação com a variável se mantém no plano teórico. Embora algumas poucas experiências que executam uma arquitetura diferenciada possam ser comemoradas no Brasil⁸⁸, a Vila lembra o modelo de produção e reprodução de soluções arquitetônicas idênticas que vigorou no período do BNH. Na época, uma das críticas consistia justamente em que esse modelo não contribui para a expressão da identidade e, por consequência, da diversidade inerente ao ambiente urbano. A normatização do PAC não inova no sentido de estimular mudança nesse sentido. A pauta é tratada de forma vaga e discreta, aparecendo apenas em uma das diretrizes “específicas” a necessidade de observação quanto à *compatibilidade do projeto com as características [...] culturais da área* nos projetos que envolvam a construção de unidades habitacionais (BRASIL, 2007). O fato é que, se há diferenciação visual entre as unidades da Vila DNOCS, basicamente limitada à cor e ao material utilizado no fechamento frontal das unidades, trata-se de um movimento *marginal* (inclusive em termos legais) à urbanização.

Quanto à estrutura de redes para o direito à cidade, que constitui o segundo grupo de variáveis do modelo de análise, ressalte-se que foram positivos quase todos os resultados relacionados à infraestrutura, tendo sido adequadamente provisionadas as redes para abastecimento de água, esgotamento sanitário, transmissão de energia elétrica e drenagem das águas pluviais, que passam a cair em vias asfaltadas. A exceção reside no fato de não terem sido concretadas as calçadas desse sistema.

A pendência remete àquilo que, historicamente, se verifica no urbanismo brasileiro⁸⁹, onde a Capital é sólido exemplo: o tratamento privilegiado nos espaços para os veículos automotores em relação àqueles destinados ao trânsito de pedestres. A situação do pedestre piora quando são verificados aspectos qualitativos dessa estrutura de redes: acessibilidade e localização.

Quanto ao primeiro, embora o sistema viário possua traçado simples e fluido, o que, em tese, indicaria trânsito fácil, verifica-se não haver rampas de acesso ao ponto de ônibus (o único existente, visto que o ponto projetado não foi instalado) e à praça (a única

⁸⁸ Como a reurbanização da favela da Maré (1993), e a urbanização de Pavão/Pavãozinho (2009), ambos na cidade do Rio de Janeiro.

⁸⁹ Ver Silva (2009).

instalada das duas projetadas), o que compromete a acessibilidade dessas áreas públicas. Complementa o caráter negativo dos resultados de acessibilidade, a má qualidade do serviço de transporte público, queixa unânime entre os moradores, que alegam que o ônibus, em alta velocidade na rodovia interestadual, não pára no ponto, quando solicitado. É importante lembrar que a prestação de serviço de transporte público de qualidade e a preços acessíveis é uma das condições fundamentais para o pleno exercício do direito à cidade, mas que este resultado extrapola o escopo da intervenção para a urbanização.

No que se refere à variável “localização”, a Vila se encontra em posição privilegiada se comparada às demais áreas de favelas existentes no DF. No entanto, o fato de a área urbana de Sobradinho estar dividida, pela BR020, em duas porções e de a Vila estar localizada na porção menor, que é basicamente constituída pelos lotes industriais da região, faz com que a qualificação dessa localidade, para aqueles moradores, dependa do efetivo funcionamento de comércio e serviços previstos no projeto da urbanização.

Na porção maior, que se conecta à menor por uma passarela, estão escolas, postos de saúde, comércio e outros serviços. Na porção menor, o que se havia projetado para funcionar na ARIS não foi efetivado. Os 20 lotes comerciais previstos no projeto urbanístico, que tinham a função adicional de arrefecer os efeitos sonoros e a poluição, advindos da BR020, continuam sem uso, deixando, portanto, de cumprir com sua função social. De fato, prejudicou, em especial, a necessidade de abastecer as unidades com itens de primeira necessidade que, na urgência, são comprados a preços extorsivos junto à vizinhança, num comércio alheio à intervenção.

Neste segundo grupo, portanto, embora as condições de prestação dos serviços de infraestrutura básica fossem proporcionadas, vale destacar que o projeto, que se propunha integrado, quando implementado, não foi capaz de resolver aspectos críticos de mobilidade e acessibilidade urbana e de comércio e serviços, que passaram a contar com lotes específicos, contribuindo para, ao contrário do que se prevê, uma baixa autonomia econômica local.

Quanto ao grupo “política urbana e urbanidade”, verificou-se que a participação comunitária foi parcial e teve caráter meramente fiscalizatório. Nesse ponto, é importante frisar que, no que se refere ao direito à cidade, a variável participação não está no mesmo nível das demais variáveis, sendo ela o centro da questão. Não há que se falar em direito à cidade se não há participação na construção e na forma como funciona esta cidade. Para avaliar esta participação na urbanização da Vila, verificou-se que, embora tenha sido constituída, e reconhecida pelos beneficiários, que se sentiram por ela representados, uma

comissão formada por moradores para acompanhar o andamento das obras, essa atuou somente após a concepção da intervenção. Com isso, os moradores não puderam dar contribuição ao projeto urbanístico ou ao projeto arquitetônico das unidades, mesmo que essa eventual proposta de alteração não viesse a aumentar os custos. Um exemplo foi o fato de os banheiros terem sido construídos no andar térreo, desagradando a maior parte das famílias.

O segundo indicador deste grupo, “valorização de áreas públicas”, obteve dois importantes resultados para o conjunto da experiência. O primeiro é que, no que se refere à promoção de atividades para o equilíbrio do meio ambiente, o resultado foi positivo, na medida em que se erradicou o lançamento irregular de esgoto. No entanto, a prestação de serviços de limpeza urbana não foi suficiente para manter a higienização da área, embora tenha ocorrido na mesma frequência nas demais zonas habitacionais de Sobradinho. O resultado afeta de maneira negativa a urbanidade da Vila, indicando que foi insuficiente o trabalho de conscientização. Pode-se considerar, portanto, que foi precoce o encerramento das atividades de trabalho social, embora estas tenham ocorrido no *tempo regulamentar* de um ano após a conclusão das obras.

O segundo resultado relevante acerca do indicador diz respeito à suficiência e adequação de espaços de reunião. O resultado foi negativo porque, embora tivessem sido projetadas duas praças, apenas uma foi construída, e, mesmo assim, o programa nela instalado (equipamentos para a prática de atividades físicas) não promove encontros comunitários de finalidade coletiva. Os encontros comunitários ficam na dependência de uso do salão paroquial, mesmo tendo sido reservado espaço para essa finalidade no projeto de requalificação do galpão existente. Assim, conclui-se que este galpão não cumpre sua função social assim como ocorre com a área central reservada à praça projetada.

A variável “gastos suportáveis com a moradia” apresentou resultado positivo visto que, embora não haja dado primário confiável sobre a renda das famílias, a renda média estimada em R\$910 por família mostra-se suficiente para arcar com os R\$142,50 mensais de gastos com a moradia, se for considerada válido o parâmetro adotado pelo IBGE e pelas principais instituições financeiras, onde o limite é de 30% do valor da renda familiar. Considere-se que para o alcance desse resultado, foram adotadas medidas de desoneração financeira às famílias beneficiárias, pela adoção de alíquota diferenciada no IPTU, pela tarifa social de energia elétrica, pelo desconto no valor do registro do bem junto ao cartório e até pelo fornecimento de geladeiras e lâmpadas econômicas.

De forma similar, a última variável de análise deste Grupo, “normas flexíveis” apresenta resultado satisfatório, visto que a Vila DNOCS foi legalmente declarada e regulamentada como ZEIS em 2007 e que foram adotados, conforme demonstra a Tabela 02, parâmetros urbanísticos mais condizentes com o interesse social; menos tradicionais se comparados àqueles em vigor nas demais áreas habitacionais de Sobradinho.

Este último grupo “política urbana e urbanidade” apresentou resultados positivos quando teve seus indicadores aplicados ao caso da Vila DNOCS, na medida em que se acusou a criação e o funcionamento de instância de participação da população no acompanhamento da *obra*; contribuiu para a sustentabilidade e o equilíbrio do meio ambiente, erradicando o lançamento irregular de esgoto; foram adotadas medidas que contribuíram para reduzir os gastos com a moradia, de forma que houve preocupação em alinhá-los à renda das famílias, e; por último, estabeleceram normas urbanísticas flexíveis tendo em conta o interesse social. Em contrapartida, resultados negativos também foram verificados, quando: a participação comunitária verificada na criação de comissão para acompanhar as obras não alcançou a etapa de concepção da intervenção; a limpeza urbana realizada nas áreas públicas não é efetiva, embora este seja um aspecto de fácil solução, e; não foram implementadas áreas de encontro para o desenvolvimento comunitário.

Quanto à metodologia adotada, deve restar claro que a divisão dos indicadores e sua localização em um dos grupos do modelo de análise não quer dizer que não haja interface entre os temas abordados nos outros grupos. Cite-se como exemplo o fato de terem sido entregues títulos de doação ao invés da CDRU, discutido no âmbito da variável “segurança jurídica”, mas que está relacionado também ao desenho da política urbana em vigor. No entanto, por questões didáticas, os indicadores de segurança da posse foram inseridos no grupo de aspectos qualitativos da estrutura edilícia.

Na seqüência, encontram-se sintetizados os principais pontos positivos, pontos negativos e considerações gerais a serem destacados na experiência da Vila DNOCS.

GRUPO A: Estrutura edilícia

Pontos positivos:

- A população teve o direito à moradia reconhecida na mesma área originalmente ocupada, mantendo-se os laços de vizinhança e a relação das pessoas com o lugar;

- A substituição de barracos precários por unidades habitacionais com condições mínimas de habitabilidade;

Pontos Negativos:

- O processo de regularização fundiária não foi completo para a metade das famílias, tendo em vista a falta do registro junto ao CRI;
- A concessão de títulos de doação, que transfere a propriedade plena, ao invés de títulos que concedam o direito ao uso, como a CUEM ou a CDRU, reforça a mentalidade patrimonialista já arraigada ao tecido social;
- Solução arquitetônica heterônoma, que não reflete a diversidade social.

Considerações Gerais:

- Embora as edificações para o funcionamento de dois equipamentos públicos comunitários previstos na área (escola de ensino fundamental e posto de saúde) não tenham sido construídas, os equipamentos existentes na cidade de Sobradinho encontram amparo normativo, quanto à localização, para atender às famílias da Vila DNOCS. No entanto, para acessar estes equipamentos, é preciso considerar que são precárias as condições de travessia da BR020;
- A manutenção das propriedades estruturais das edificações entregues às famílias depende de trabalho consistente de informação e sensibilização, tendo em vista que foi utilizado o sistema de alvenaria estrutural, o que limita sobremaneira as possibilidades de modificações.

GRUPO B: Estrutura de redes

Pontos Positivos:

- Destinação de uma porção do território urbano para a moradia de interesse social bem localizada em relação aos pólos de emprego;
- Adequada provisão de rede de água, esgoto e iluminação pública e domiciliar;
- Pavimentação das ruas com sistema de drenagem pluvial.

Pontos negativos:

- Desvalorização no tratamento do sistema viário para o pedestre, tendo em vista a falta de calçadas e de rampas de acessibilidade no ponto de ônibus;
- Falta comércio regular para o abastecimento com itens básicos.

Considerações gerais:

- As famílias consideram que é péssima a qualidade do serviço de transporte público à disposição das famílias, embora a urbanização não tenha participação nesse resultado.

GRUPO C: Política urbana e Urbanidade

Pontos positivos:

- Adotou medidas de desoneração financeira, contribuindo para que os gastos supervenientes fossem suportados diante da renda média.
- A inserção definitiva dos lotes na base cadastral do município;
- Contribuição efetiva para o equilíbrio do meio ambiente pela erradicação do lançamento irregular de esgoto na área;
- Instituição de ZEIS, concretizando a diretriz contida no PDL, com o estabelecimento de regras mais flexíveis em relação às demais áreas habitacionais.

Pontos negativos:

- A falta da participação das famílias nas etapas de concepção e desenvolvimento dos projetos urbanístico e de arquitetura das unidades;
- Inexistência de espaço adequado para a realização de encontros e outras atividades que visem ao desenvolvimento comunitário.

Considerações gerais:

- Os serviços de varrição de ruas e de coleta de lixo não são efetivos, embora ocorram na mesma frequência dos demais bairros habitacionais de Sobradinho, o que sugere tratamento especial e trabalho social continuado, no sentido de promover consciência ambiental e hábitos de higiene.

“Seja como for, o importante é não reduzir o realismo ao que existe, pois, de outro modo, podemos ficar obrigados e justificar o que existe, por mais injusto ou opressivo que seja.”

(Boaventura de Souza Santos)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista investigar se as ações públicas para a urbanização de favelas têm contribuído para consagrar o direito à cidade às famílias que moram nestas áreas, a pesquisa, de caráter exploratório⁹⁰ do caso da Vila DNOCS, localizada em Sobradinho, no Distrito Federal, se dividiu em quatro partes.

No primeiro Capítulo, foi discutido o surgimento das favelas no Brasil, a urbanização destes territórios como eixo da política habitacional e o direito à cidade como uma concepção surgida no final do século XX, mas que foi incorporada pela legislação brasileira, principalmente, como diretriz do desenvolvimento urbano, embora a realidade demonstre que nem mesmo o direito a uma casa adequada e com infraestrutura seja exercido por boa parte da população.

Viu-se que não existe metodologia consolidada para o levantamento de dados sobre as condições de moradia no País, o que relativiza os dados existentes nesse sentido. E, ainda, que em 2007, com o PAC, são aportados recursos públicos em iniciativas de urbanização de favelas no bojo de uma política federal de habitação que passa a contar, apenas naquele ano, com investimentos da ordem de dez vezes o total investido ao longo de toda a década anterior.

No Brasil, o direito à cidade, que engloba direitos civis, políticos, econômicos e sociais, ganha materialidade legal com a promulgação do Estatuto da Cidade e se consagra como um direito difuso. No entanto, esta prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, conforme sugere o diploma legal, vem encontrando dificuldades e resistências na aplicação prática do direito à cidade, tendo em vista a cultura patrimonialista que insiste em encarar, muitas vezes com o apoio do próprio judiciário, o direito de propriedade como um direito absoluto.

O Capítulo discute ainda a concepção de “urbanidade”, que possui atributos sociais e configuracionais e precisa ser incorporada ao discurso da reforma urbana, tendo em vista compreender as implicações dos lugares para o convívio das pessoas. Adicionalmente, estudou-se que, dentre as políticas sociais existentes no Brasil, a política de habitação é *sui generis* porque possui o duplo objetivo de proteger e promover a sociedade, o que a torna complexa e multidisciplinar.

⁹⁰ Lakatos e Marconi, 1991.

Para completar os subsídios necessários à elaboração do modelo de análise, entendeu-se que, em paralelo a intervenções pontuais, como as de urbanização de favelas, é preciso contar com uma política urbana capaz de planejar e regulamentar, de forma democrática, o uso da terra no sentido de combater a especulação imobiliária e gerir toda a base fundiária, garantindo, ao mesmo tempo, que seja efetivo o controle no cumprimento destas regras. Para tanto, a política urbana deve considerar, ainda, que há uma espécie de convenção urbana que mantém a sociedade estratificada, hierarquizando-a, de forma que apenas as classes de maior renda conseguem exercer o seu direito à cidade.

No segundo Capítulo, propôs-se um modelo que permitisse avaliar as contribuições efetivas das experiências para a urbanização de favelas tendo em vista o direito à cidade. Este foi composto por três grupos de variáveis, com indicadores que se utilizaram de dados da intervenção e da política urbana, para retratar, nesse sentido, a estrutura edilícia, a estrutura de redes e a urbanidade resultante da intervenção específica bem como traços da política urbana adotada.

O terceiro Capítulo procurou descrever sobre a construção de Brasília, um projeto urbanístico inspirado na escola moderna, e as implicações do contexto gerado a partir de sua construção para a formação de favelas na região. Verificou-se que, embora a iniciativa de construir Brasília tivesse ocorrido somente em meados do século XX, período inicial do planejamento governamental visto como intervenção planejada do Estado, a idéia de distribuir a ocupação dessa imensa massa territorial, via o deslocamento da capital do litoral para o interior, se deu ainda no período colonial. Constatou-se que foi tamanha a centralidade gerada com a implantação de Brasília, que dois anos antes da inauguração da Capital o Governo já providenciava a criação de núcleos periféricos a exemplo de Taguatinga e, pouco mais tarde, Sobradinho, para onde pudessem ser transferidas famílias pobres migrantes, o que foi um desvirtuamento, nas palavras de Lúcio Costa.

Viu-se que, até o final da década de 70, quando foi elaborado o primeiro plano de ordenamento territorial do DF, as terras, públicas, eram licitadas pelo próprio Governo, que centralizava o mercado imobiliário, a famílias que pudessem pagar melhores preços (ABRAMO, 2009). Com uma população de mais de um milhão de habitantes, sendo 78,54% concentrada na periferia, Brasília passa pela década de 80 - período de maior crescimento demográfico da região, mantendo a política da oferta de lotes. As doações impulsionaram ações irregulares e, em 1995, foram contabilizados mais de 500 parcelamentos desta natureza,

a maioria localizada na APA do Rio São Bartolomeu, direção oposta a do vetor do crescimento urbano indicado nos planos de ordenamento territorial, outro “desvirtuamento”.

Esta ocupação foi-se ampliando até a constituição do Aglomerado Urbano de Brasília e ensejou a instituição da RIDE/DF, um arranjo político institucional voltado à redução das desigualdades sociais existentes na região. De acordo com o Censo 2010, Brasília⁹¹ concentra 64% de todos os domicílios em favelas de toda a região centro-oeste e 97% da população moradora em favelas de toda a sua RIDE.

Neste mesmo capítulo verificou-se, ainda, que Sobradinho, a V Região Administrativa do DF, foi criada em 1960 com o objetivo de dinamizar a produção agrícola da região e, ao mesmo tempo, abrigar famílias vindas de outras áreas, como foi o caso das regiões alagadas pelo Lago Paranoá. A região foi crescendo e, desde 1997, passou a observar um processo de dispersão de residências até a criação de Sobradinho II, autônoma em 2004.

Discutiu-se como a questão ambiental é relevante na região, porque 93% do território do DF se insere em alguma unidade de conservação e a maior delas é a APA Planalto Central, que margeia todo o perímetro urbano de Sobradinho. Ademais, a área da Vila DNOCS está inserida na APA da bacia do Rio São Bartolomeu, responsável pela drenagem superficial de 27,2% da área do DF. Isso faz com que toda a ocupação nessa região esteja subordinada às diretrizes contidas no plano de manejo da unidade de conservação e à elaboração e aprovação de EIA/RIMA.

O quarto Capítulo se refere ao caso da urbanização da Vila DNOCS, uma ocupação informal que teve origem no fim da década de 60, quando funcionários que trabalhavam nos escritórios do DNOCS se recusaram a acompanhar a transferência do Departamento para o nordeste brasileiro. O uso da área para moradia foi estimulado pelo próprio Órgão público, que construiu as 20 primeiras casas para servidores do quadro. Sem políticas de combate e prevenção, a precariedade foi-se ampliando ao mesmo tempo em que a população crescia. A aquisição da área, na década de 90, pelo GDF aumentou as expectativas de urbanização. Em 1997, é dado o primeiro passo jurídico para a regularização da área, quando esta foi declarada ARIS no âmbito do PDOT/DF. Entre 1998 e 2007, a sua população, que não contava com serviços urbanos básicos e morava, a maioria, em barracos de madeirite, havia dobrado.

⁹¹ O Censo considera a área geográfica de todo o DF como a cidade Brasília.

Em 2007, o projeto de urbanização da Vila foi selecionado no âmbito do PAC para receber recursos da União, não retornáveis, na intenção de que o GDF procedesse com a realização das obras e serviços necessários a tornar a área urbanizada e regularizada. A concepção geral dessa intervenção consistiu na ocupação da área com lotes de 90m², de uso residencial unifamiliar, o que resultou em 429 unidades habitacionais, sendo 30 térreas e o restante na tipologia de sobrado. O remanescente da área foi distribuído em 20 lotes para comércio; sistema viário; 2 praças; campo de futebol amador; galpão para uso comunitário, e; 2 equipamentos públicos (1 creche e 1 posto de saúde), além de lotes institucionais onde já funcionavam, e foram mantidas, edificações religiosas.

As obras foram executadas entre abril de 2008 e agosto de 2012. Embora as causas que levaram à demora na execução da obra não sejam objeto desta investigação, cumpre ressaltar que a urbanização levou praticamente o mesmo tempo que a construção e inauguração de Brasília. Os serviços de trabalho social se estenderam até novembro de 2013 e as atividades relacionadas à regularização fundiária estão em andamento. Ao aplicar o modelo de análise da consagração do direito à cidade ao caso da urbanização da Vila DNOCS, os resultados encontrados confirmaram que houve melhoria na qualidade de vida da população e no meio ambiente, tanto natural quanto construído, em comparação às condições verificadas antes da urbanização. No entanto, considerando as premissas do Estatuto da Cidade bem como as do próprio programa federal de apoio à urbanização “integrada” de favelas, algumas limitações persistem, conforme verificado ao longo da pesquisa.

Seguindo a organização metodológica proposta, quanto à estrutura edilícia resultante dessa intervenção, embora as unidades habitacionais tenham sido construídas, garantindo-se as condições mínimas de habitabilidade, constatou-se que a metade destas edificações (as unidades habitacionais) não conta com o registro em nome do titular do benefício junto ao CRI. Ainda, destaque-se que foram entregues títulos de doação, diferentemente do que estabelecia a lei da ARIS, que, no espírito do Estatuto da Cidade, sugeria o reconhecimento do direito real ao uso, pela CDRU. No quesito “adequação cultural”, a experiência não avançou no sentido de adotar diferentes soluções arquitetônicas, produzindo um espaço construído menos uniforme, que não reflete a diversidade cultural do bairro nem a identidade das famílias. Ademais, se o objetivo central do investimento é a urbanização integrada, esta não estaria completa visto que, ao final da intervenção, os lotes sobre os quais funcionariam equipamentos para a prestação de serviços básicos e para o funcionamento de comércio, até o momento, não foram edificados.

Sobre a estrutura de redes, destaca-se como avanço no sentido do direito à cidade a provisão das redes de água, esgoto, drenagem e iluminação elétrica - pública e domiciliar. No entanto, ressalte-se que, embora tenha sido realizada a pavimentação das ruas, o sistema viário resultou incompleto pela ausência do calçamento e de rampas de acesso ao ponto de ônibus e à praça instalada, estando, portanto, fora dos padrões mínimos de acessibilidade. Quanto à localização da área, não haveria problemas se não faltasse, por um lado, o comércio, que não foi implantado nos lotes correspondentes, e, por outro, os equipamentos públicos básicos, que não foram construídos. Vale lembrar que a Vila se localiza na porção de Sobradinho formada por lotes que possuem função predominantemente industrial e que todos os equipamentos que prestam os serviços urbanos básicos se localizam na outra porção urbana, do outro lado da rodovia interestadual.

O último mas não menos importante grupo, “política urbana e urbanidade”, apresentou resultados positivos para o efetivo direito à cidade como a destinação formal de uma parte da cidade para a habitação de interesse social, a erradicação do lançamento irregular de esgoto sobre a área, promovendo, assim, o equilíbrio do meio ambiente; a adoção de medidas de desoneração fiscal e outras para a redução dos gastos com a moradia, no sentido da suficiência de renda para a manutenção da saúde financeira das famílias (considerando que houve modificação no estilo de vida em relação à situação anterior), e; o estabelecimento de normas urbanísticas mais flexíveis, pela regulamentação de ARIS, em relação às demais zonas habitacionais da Cidade. Porém, a experiência acusa, neste grupo, resultados negativos como a qualidade da participação comunitária, que foi institucional e fiscalizatória e ocorreu somente após os projetos definidos, deixando de cumprir com o objetivo de fortalecimento da autonomia. Além disso, não foram garantidos espaços adequados para o encontro e a aglomeração de pessoas e os serviços de limpeza urbana, embora ocorram com a mesma periodicidade nas demais áreas, não são suficientes para a manutenção da limpeza na área.

Por fim, a experiência de urbanização da Vila DNOCS foi realizada no âmbito do PAC e representa um exemplo de como a política habitacional tem (ou não) sido aplicada na perspectiva do direito à cidade, mesmo considerando que, nesse sentido, são muitas as limitações e os desafios. Com base em procedimento bibliográfico e documental propôs-se um modelo de análise por meio do qual se verificou que, neste caso, houve importantes contribuições como: o reconhecimento da função social da propriedade pública para a moradia de interesse social, a inserção das famílias beneficiárias nos cadastros das políticas

públicas sociais, a adoção de medidas de redução dos gastos com a moradia e o provimento da infraestrutura de redes básica. No entanto, a experiência apresentou limitações quando não possibilitou a participação destas mesmas famílias nas decisões de projeto e quando a intervenção foi dada por encerrada com prejuízos para a urbanidade no bairro, pela falta do calçamento, de rampas de acesso a equipamentos essenciais e, em especial, do cumprimento da função social dos lotes destinados ao comércio e a maior parte dos lotes destinados a equipamentos públicos comunitários e a praças. Diante dos resultados da pesquisa, reafirma-se a hipótese da pesquisa qual seja a de que sem esta participação da comunidade e sem urbanidade mínima no bairro não é possível afirmar que esta intervenção para a urbanização tenha conduzido, de forma adequada e suficiente, à consagração do direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007.

_____. **A cidade com-fusa**: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2011.

_____. **A regulação urbana e o regime urbano**: a estruturação urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio FEE* 16.2 (1995): 510-555.

_____. (Org.). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009. 336p.

AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza Borba. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. In: **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 190-249.

AGUIAR, Douglas. Urbanidade e a qualidade da cidade. **Arquitextos**, São Paulo, ano 12, n. 141.08, Vitruvius, mar. 2012

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 368p.

ALVES, Adriana Melo. **Regularização fundiária ou manutenção de áreas de preservação permanente**: a experiência do Programa Brasil Habitar BID. 167 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ANDRADE, Reinaldo Santos. Pacto Federativo Brasileiro: mesorregiões, RIDEs e consórcios públicos. **Revista Electrónica y Ciencias Sociales da Universidad de Barcelona**. Barcelona, v. XIV, n. 331, Ago. 2010.

ARAUJO, Tania Bacelar de. A experiência do planejamento regional no Brasil. In: **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993.

ARAÚJO SOBRINHO, Fernando Luiz et al. Saneamento Ambiental na RIDE DF e a configuração dos territórios de tensão. In: **Revista Geográfica da América Central**. Número Especial EGAL, Costa Rica, 2011.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107 a 119, 2013.

BENTES, Dulce; GOUVEA, Denise. Plano diretor e regularização fundiária. In: **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 79-85.

BLANCO, Gabriel. **Breve histórico e comentários sobre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano** (Lei Federal 6.766/79). A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo. São Paulo: Instituto Polis, p. 32-41, 2008.

BONDUKI, Nabil. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais** – uma metodologia para avaliar programas de habitação. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2002.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1891.

_____. Constituição Federal – 1988.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

_____. Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003.

_____. **Planejamento territorial urbano e política fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 88p. (Cadernos MCidades, 3).

_____. **Política nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, 4).

_____. **II Relatório brasileiro sobre o cumprimento do pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais** – minuta para consulta pública, 2006.

_____. **Manual de instruções: Projetos Prioritários de Investimentos; Urbanização de assentamentos precários**. 2007-2010. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. 175p.

_____. Instrução Normativa n. 08/2009. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. Lei nº. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009.

_____. **Urbanização de Favelas: experiência do PAC**. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, Ministério das Cidades, 2011.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. Tese de doutorado. FAUUSP. São Paulo, 2000.

_____; MONTEIRO, Pedro Cauê. Planos Diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In: **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CAIDADO, Maria Célia Silva. **Estruturação intra-urbana e respostas sócio-demográficas: a diferenciação socioespacial da população na Região do Distrito Federal e Entorno**. Campinas: Núcleo de Estudos de População/Unicamp. Textos Nepo 50, 2006.

_____. **Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole paulista**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 19, n. 4, Dec. 2005.

CAMPOS, Neio. O mercado fundiário e imobiliário de Brasília: configuração residencial e dinâmica espacial numa cidade projetada. Anais: **Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 8, 2013.

CAMPOS, Neio Lucio de Oliveira (Org.). Relatório estadual “Distrito Federal + RIDE”. In: SANTOS, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Ed.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, 2011.

CARDOSO, Patricia. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 260 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política Social no Brasil: uma análise de ampliação do escopo, escala e gasto público**. In: Revista da rede brasileira de monitoramento e avaliação. n° 01. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CORDEIRO, Débora Ortegosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu**. 2009. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, Lúcio. Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília. **I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília**. 1974.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. 272p.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses**. 2003. 229 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Vera. **A questão habitacional no Brasil**: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 14, 2013.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânea. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 512p.

FERNANDES, Lannes Fernandes. Os discursos sobre as favelas e os limites ao direito à cidade. In: **Cidades**, n° 02, pp. 37-62, São Paulo, 2005.

FERNANDES, Ludmila Dias. **As praças cívicas das novas capitais brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília.

FICHER, Sylvia; TREVISAN, Ricardo. **Brasília Cidade nova**. Arquitectos, São Paulo, 10.119, Vitruvius, 2010.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: FJP, 2011. 140 p.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2013.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna**: teoria e prática. Fórum, 2008. 272 p.

GDF. Lei Complementar n° 17, de 28 de janeiro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e da outras providencias. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997.

_____. Lei Complementar n° 56, de 30 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Plano Diretor Local de Sobradinho, Região Administrativa V, DF, e revogam-se as disposições em contrário, exceto as Leis 672, de 16/03/94, 950 de 01/11/95 e 1063 de 03/05/96. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997.

_____. Lei Complementar n° 742, de 16 de outubro de 2007. Cria a Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1997.

_____. **Diagnostico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal**. Brasília: Governo do Distrito Federal / SEDUMA, 2006.

_____. Decreto nº 28.447, de 20 de novembro de 2007. Aprova projeto urbanístico da Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS na Região Administrativa de Sobradinho – RA V, e dá outras providências. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2007.

_____. Memorial Descritivo do Empreendimento – ARIS DNOCS, na Região Administrativa de Sobradinho – RA V. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2007.

_____. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2009.

_____. Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2012.

_____. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2012.

_____. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD: Sobradinho**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2013.

GOUVÊA, Luiz Alberto. **Cidade Vida**: Curso de Desenho Ambiental Urbano. Brasília: Nobel, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. Editora Contexto, 2002.

HOLANDA, Frederico de. **O espaço de exceção**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 466 p.

IBGE. **Censo demográfico**, 2000.

_____. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios**, 2008.

_____. **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010.

IMPARATO, Ellade; JUNIOR, Nelson. Regularização fundiária de terras da União. In: **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

JORGENSEN, Pedro. **A braços com as peculiaridades da mercadoria terra urbana**, janeiro, 2012. Acessível em <http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/01/bracos-com-as-peculiaridades-da.html>.

JUNIOR, Cid Blanco. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André**. 2006. 243 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

JUNIOR, Nelson Saule. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2004.

_____; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p.

_____; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. HIC (Habitat International Coalition). Acesso: <http://www.hic-net.org>, 2009.

KAPP, Silke. **Direito ao espaço cotidiano**: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 14, n° 28, pp. 463-486, 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LUFT, Rosângela Marina. A propriedade e sua função social como mecanismo de efetivação do direito fundamental à moradia no ambiente das políticas públicas. In: **Anais do VI Congresso Brasileiro de direito urbanístico** – Brasília, 2010: Por um direito urbanístico sem fronteiras/ [Organizado por] Nelson Saule Junior et al. – Porto Alegre: Lex Magister, 2010.

MARICATO, Ermínia et al. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, v. 1, 2000.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MORENO, Nayara; SCHULER, Denise; SILVA, Roberta. A garantia da função social da cidade e da propriedade em Sobradinho/ DF. Anais: **Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 8, 2013.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.17-40.

PASTERNAK, Suzana. São Paulo e suas favelas. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n. 19, p. 176-197, 2006.

PAVIANI, Aldo. Migrações com desemprego: injustiça social na configuração socioespacial urbana. In: **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, n° 17, pp. 13-34, 2007

PETEAN, Gustavo Henrique. **Déficit Habitacional**: Um indicador como função controle para políticas públicas. 2012. (Mestre em Administração pela UFMS)

PIMENTEL, Juliana Rosa. O Trabalho social no contexto da atual política nacional de habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica**, v. 1, n. 1, 2012.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórias das Constituições**. 5.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 160.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2005. 365p.

PONTES, Eduardo; PAIXÃO, Luiz Andrés; ABRAMO, Pedro. O mercado imobiliário como revelador das preferências pelos atributos espaciais: uma análise do impacto da criminalidade urbana no preço de apartamentos em Belo Horizonte. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, n. 1, p. 171-197, 2011.

QUEIROZ, Eduardo Pessoa de. **A formação histórica da região do Distrito Federal e entorno: dos municípios-genêse a presente configuração territorial**. 2007. 135 p.: il. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

RIBEIRO, Ana Clara Torres, et al. **Leituras da cidade**. Letra Capital: ANPUR, Rio de Janeiro, 2012.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2003.

_____; CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa do. **Necessidades habitacionais: déficit habitacional & inadequação habitacional**. IPPUR; UFRJ, 2003.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. In: **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2006.

_____. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **O que é cidade**. Editora Brasiliense, 1988.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. 176p.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SILVA, Claudio Oliveira da. **Cidades concebidas para automóveis: mobilidade urbana nos planos diretores posteriores ao Estatuto da Cidade**. 178 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Projeto Urbanístico) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 286.

SILVA, Luiz Antônio Machado da Silva. A política na favela. In: **Dilemas**: Revista de estudos de conflito e controle social. Vol. 4 – nº 4. Rio de Janeiro: NECVU. 2011

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Revista Sociologias**, ano 8, nº 16. Porto Alegre: 2006.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In **Brasília, gestão urbana**: conflitos e cidadania. EdUnb, 1999.

SUGAI, Maria Inês. Relatório Info-mercado Florianópolis. In: ABRAMO, Pedro. **INFO-MERCADO- Relatório final**. Rio de Janeiro: Fineo/Habitare. 2007.

TIEMANN, Nelson Ângelo. Depoimento - **Programa de História Oral**. Brasília, Arquivo Público do Distrito Federal, 1995. 2x p.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania**: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, 87: 139-165, 2012.

UNFPA, (2010). **Situação da população mundial 2010**: do conflito e crise à renovação: gerações da mudança.

VALADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204p.

VÉRAS, Maura P. Bicudo; BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: **A cidadania que não temos**. São Paulo, Brasiliense, p. 39-72, 1986.

VICHI, Bruno de Souza. **Política urbana**: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 231p.

ANEXO A

Tabela de investimentos em programas do Governo Federal para a urbanização de favelas – contratos celebrados com entes públicos (1995-2007).

REGIÕES	UF	PROSANEAR 1996-2007	PAT-Prosanear 2001-2007	Pró-Moradia 1995-2007	Habitat Brasil 1996-2002	Morar Melhor 2000-2004	UAP 2004-2007	PPI Favelas 2007	TOTAIS POR UF
Centro-Oeste	GO	-	-	R\$ 7.878.603,72	R\$ 51.284.904,81	R\$ 31.088.227,29	R\$ 70.295.652,61	R\$ 225.420.253,28	R\$ 385.967.641,71
	MT	-	R\$ 4.061.358,24	-	R\$ 10.747.844,19	R\$ 34.117.568,16	R\$ 37.689.455,14	R\$ 60.731.655,96	R\$ 147.347.881,69
	MS	-	R\$ 900.000,00	R\$ 225.629,00	R\$ 12.086.959,09	R\$ 12.504.716,92	R\$ 22.689.751,01	R\$ 171.597.217,58	R\$ 220.004.273,60
	DF	R\$ 1.802.662,86	R\$ 8.504.526,32	R\$ 198.240.439,90	R\$ 10.927.946,27	R\$ 4.502.588,56	R\$ 140.552,44	R\$ 127.081.017,62	R\$ 351.199.633,77
	AC	-	-	-	R\$ 10.047.557,63	R\$ 8.444.008,99	R\$ 11.994.823,14	R\$ 103.676.731,00	R\$ 134.163.220,76
Norte	AM	-	-	-	R\$ 3.047.650,99	R\$ 546.817,68	R\$ 80.166.357,95	R\$ 106.308.894,00	R\$ 190.069.620,62
	RR	-	-	-	R\$ 12.661.672,16	R\$ 7.232.549,27	R\$ 34.284.337,09	R\$ 37.242.266,17	R\$ 91.420.824,69
	RO	-	-	-	R\$ 1.416.474,40	R\$ 1.206.896,46	R\$ 37.540.671,38	R\$ 95.287.440,00	R\$ 135.451.482,24
	PA	-	-	R\$ 20.922.864,58	R\$ 36.157.946,22	R\$ 14.859.630,87	R\$ 86.947.791,81	R\$ 466.825.091,89	R\$ 625.713.325,37
	AP	-	-	R\$ 0,00	R\$ 2.879.186,58	R\$ 517.036,00	R\$ 16.451.386,11	R\$ 58.669.587,38	R\$ 78.517.196,07
Nordeste	TO	-	-	R\$ 27.241.163,32	R\$ 16.052.796,09	R\$ 28.561.164,83	R\$ 22.631.929,74	R\$ 68.634.027,92	R\$ 163.121.081,90
	MA	-	R\$ 2.219.976,77	R\$ 2.567.350,27	R\$ 27.531.544,16	R\$ 11.666.840,11	R\$ 58.571.926,73	R\$ 423.721.004,27	R\$ 526.278.642,31
	PI	-	R\$ 4.313.508,92	-	R\$ 29.266.691,47	R\$ 19.252.416,46	R\$ 31.390.170,35	R\$ 87.826.270,55	R\$ 172.049.057,75
	CE	R\$ 1.894.462,84	-	R\$ 60.943.264,06	R\$ 47.600.784,30	R\$ 28.957.538,34	R\$ 97.500.466,23	R\$ 396.083.967,57	R\$ 632.980.483,34
	RN	-	R\$ 1.820.000,00	R\$ 67.791.427,77	R\$ 19.758.791,53	R\$ 2.724.390,73	R\$ 27.310.325,43	R\$ 86.225.006,21	R\$ 205.629.941,67
Sudeste	PB	-	-	-	R\$ 34.328.893,30	R\$ 17.679.500,13	R\$ 48.056.514,69	R\$ 135.874.389,00	R\$ 235.939.297,12
	PE	R\$ 120.882.519,39	R\$ 11.665.976,96	-	R\$ 30.163.156,33	R\$ 8.747.521,22	R\$ 124.496.666,48	R\$ 784.693.540,64	R\$ 1.080.649.381,02
	AL	-	-	-	R\$ 45.075.711,58	R\$ 30.339.543,78	R\$ 69.106.139,37	R\$ 155.000.000,00	R\$ 299.521.394,73
	SE	-	-	R\$ 20.400.000,00	R\$ 15.019.794,74	R\$ 28.617.063,63	R\$ 50.087.291,43	R\$ 79.111.653,93	R\$ 193.235.823,63
	BA	R\$ 57.492.076,71	R\$ 8.260.015,99	R\$ 172.662.566,60	R\$ 78.664.060,97	R\$ 45.266.385,20	R\$ 115.310.723,20	R\$ 478.550.573,23	R\$ 956.206.401,90
Sul	MG	R\$ 211.418.215,55	R\$ 5.817.569,57	R\$ 133.391.816,50	R\$ 53.044.126,22	R\$ 31.099.744,07	R\$ 126.117.413,83	R\$ 864.802.412,13	R\$ 1.425.691.297,87
	ES	-	R\$ 2.838.067,20	R\$ 43.244.566,53	R\$ 35.814.200,76	R\$ 12.286.501,64	R\$ 17.435.037,44	R\$ 187.311.461,20	R\$ 298.929.834,77
	RJ	R\$ 6.176.288,44	R\$ 2.210.400,00	R\$ 219.022.444,52	R\$ 33.331.999,02	R\$ 26.670.145,32	R\$ 263.899.528,28	R\$ 1.841.729.574,47	R\$ 2.393.040.380,05
	SP	R\$ 67.892.011,42	R\$ 46.121.343,48	R\$ 36.026.062,58	R\$ 142.663.522,97	R\$ 71.911.646,69	R\$ 437.707.754,45	R\$ 3.776.616.686,67	R\$ 4.578.939.028,26
	PR	-	-	R\$ 36.926.901,52	R\$ 17.866.881,04	R\$ 16.733.239,25	R\$ 42.588.699,63	R\$ 327.465.210,31	R\$ 441.580.931,75
TOTAIS EM REAIS	SC	R\$ 7.044.897,38	R\$ 2.657.402,23	R\$ 9.992.548,85	R\$ 49.029.639,11	R\$ 3.117.486,80	R\$ 30.773.538,10	R\$ 101.178.685,79	R\$ 203.794.198,26
	RS	-	-	R\$ 2.810.265,88	R\$ 21.494.649,03	R\$ 17.571.062,68	R\$ 82.094.729,44	R\$ 314.042.161,19	R\$ 438.012.868,22
TOTAIS EM REAIS		R\$ 474.603.134,39	R\$ 101.390.145,68	R\$ 1.060.287.915,60	R\$ 647.965.284,96	R\$ 516.222.250,98	R\$ 2.043.279.633,50	R\$ 11.561.706.779,96	R\$ 16.605.455.145,07
TOTAIS EM DÓLARES		\$244.651.010,56	\$35.760.861,72	\$534.492.841,42	\$613.710.569,36	\$228.637.453,75	\$970.075.963,24	\$5.929.080.399,98	\$8.556.609.200,03

Fonte: CORDEIRO, 2009.

ANEXO B

Lei Distrital que cria a ARIS DNOCS

LEI COMPLEMENTAR Nº 742, DE 16 DE OUTUBRO DE 2007

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Cria a Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Para os fins da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, em especial do disposto nos seus arts. 2º, § 6º, e 53-A, bem como do art. 32 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, o parcelamento urbano denominado Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS, na Região Administrativa de Sobradinho – RA V, é declarado Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.

Art. 2º A Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS compreende a área hoje ocupada pelo assentamento do mesmo nome, localizado na Região Administrativa de Sobradinho – RA V.

§ 1º Para efeito da regularização da área ocupada, fica desafetada a área de 57.658,91m² (cinquenta e sete mil, seiscentos e cinquenta e oito metros quadrados e noventa e um decímetros quadrados), sendo 43.145,22m² (quarenta e três mil, cento e quarenta e cinco metros quadrados e vinte e dois decímetros quadrados) ao sul da Subzona Habitacional 8 e 12.091,88m² (doze mil e noventa e um metros quadrados e oitenta e oito decímetros quadrados) a oeste da Subzona Habitacional 8 e 2.421,81m² (dois mil, quatrocentos e vinte e um metros quadrados e oitenta e um decímetros quadrados) a leste da Subzona Habitacional 8, complementando a área destinada ao assentamento da ARIS DNOCS.

§ 2º A área da ARIS DNOCS é definida pela poligonal compreendida ao norte pela rodovia BR-020, ao sul pela DF-440, a leste pela Subzona Industrial 2 e a oeste pela Subzona Industrial 1, conforme descrição constante no Anexo I desta Lei Complementar.

§ 3º A área delimitada no § 2º é integrante da Zona Urbana de Consolidação estabelecida pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, que instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT do Distrito Federal.

§ 4º O percentual de área pública destinado às praças e equipamentos comunitários e coletivos será de 15% (quinze por cento).

§ 5º A área mínima para os lotes residenciais unifamiliares será de 90m² (noventa metros quadrados).

§ 6º Os usos permitidos na área são:

I – residencial unifamiliar;

II – coletivo, antigo institucional;

III – comercial e de prestação de bens e serviços de abrangência local;

IV – misto, comercial e residencial.

§ 7º Os parâmetros urbanísticos para regularização do DNOCS são:

I – coeficiente de aproveitamento básico para os lotes residenciais unifamiliares igual a 1,4 (um inteiro e quatro décimos);

II – coeficiente de aproveitamento básico para os lotes de uso coletivo (institucional) igual a 1,2 (um inteiro e dois décimos);

III – coeficiente de aproveitamento básico para os lotes comerciais, de prestação de bens e serviços e mistos de abrangência local igual a 2 (dois).

Art. 3º O Poder Executivo do Distrito Federal tomará as providências necessárias para a realização dos estudos ambientais e aprovação do parcelamento do solo na área da ARIS DNOCS.

Art. 4º O Poder Executivo providenciará a implantação da infra-estrutura básica da ARIS DNOCS, nos termos permitidos pelo art. 2º, § 6º, da Lei nº 6.766, de 1979, com redação da Lei nº 9.786, de 1999, a qual consistirá, no mínimo, na implantação de vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Art. 5º O projeto urbanístico do parcelamento deverá contemplar as restrições físico-ambientais e medidas mitigadoras recomendadas pelo Relatório de Impacto Ambiental Complementar – RIAC e que façam parte da licença ambiental, devendo, em conseqüência, ser removidas as edificações erigidas em áreas consideradas de risco, de preservação ambiental e aquelas que interferem com o projeto urbanístico.

Art. 6º Em virtude do relevante interesse público e social e por se tratar de área ocupada por população de baixa renda, o Governo do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e da Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, realizará a titulação dos lotes por meio de termo administrativo de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU.

§ 1º Os contratos de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU de que trata este artigo enquadram-se nos parâmetros exigidos pelo art. 48 da Lei nº 10.257, de 2001, tendo, pois, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública e constituindo títulos de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacional.

§ 2º Poderão celebrar contratos de concessão de direito real de uso com o Distrito Federal os atuais ocupantes da área de que trata esta Lei Complementar, desde que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- I – ter ocupado a área em data anterior a 31 de março de 2007;
- II – comprovar ser maior de dezoito anos ou emancipado na forma da lei;
- III – residir no Distrito Federal há pelo menos cinco anos consecutivos;
- IV – não ser nem ter sido proprietário, promitente comprador, cessionário, concessionário ou usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- V – possuir renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos.

§ 3º Aqueles que ocuparam a área de que trata esta Lei Complementar em data posterior a 31 de março de 2007 não terão direito de celebrar contrato de concessão de direito real de uso com o Distrito Federal, não sendo permitida a sua permanência na área.

§ 4º A realocação dos ocupantes será realizada, preferencialmente, em área dentro da poligonal referida no art. 2º, § 2º, desta Lei Complementar.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 16 de outubro de 2007
119º da República e 48º de Brasília

JOSÉ ROBERTO ARRUDA

Este texto não substitui o publicado no *Diário Oficial do Distrito Federal*, de 18/10/2007.

ANEXO C

Parâmetros Urbanístico Básicos - ZEIS Vila DNOCS

PROCESSOS: nº 191.000.877/98 apensado ao processo nº 134.001.087/98

DECISÕES/ATOS: 07/2007- CONPLAN

DECRETOS: 28.447

PUBLICAÇÃO: DODF nº 222 de 21 de novembro de 2007

1. PARÂMETROS URBANÍSTICOS BÁSICOS

ENDEREÇO	Categoria de Lote por Uso	Coefficient e de Aproveitamento Básico e Máximo	Afastamentos Frontal, Lateral e Fundos (a)	Taxa de Permeabilidade	Altura Máxima da Edificação (m)	Divisas	Quantidade Máxima de Domicílios
Quadra 01 / Conj. 01 / Lotes 06 e 12	Comercial	2,0	Fr=0,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=0,00	Isento	8,50	(c)	-
Quadra 01 / Conj. 01 / Lotes 01 e 07	Comercial	2,0	Fr=0,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=0,00	Isento	8,50	(d)	-
Quadra 01 / Conj. 01 / Lotes 02 a 05 e 08 a 11	Comercial	2,0	Fr=0,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=0,00	Isento	8,50	(e)	-
Quadra 01 / AE1	Coletivo EPC	1,2	Fr=3,00 LE=3,00 LD=3,00 Fu=3,00	30%	8,50	A divisa para a BR 020 deve ser muro de 3,50 m de altura	-
Quadra 01 / AE2	Coletivo	1,2	Fr=3,00 LE=3,00 LD=3,00 Fu=3,00	30%	8,50	Divisas transparentes 1,50 m de altura	-
Quadra 01 / AE3	Coletivo EPC	1,2	-	Isento	8,50	-	-
Quadra 01 / Conj. 02 / Lotes 01 a 10	Residencial	1,4	-	Isento	8,00	-	01
Quadra 01 / Conj. 03 / Lotes 01 a 10	Residencial	1,4	-	Isento	8,00	-	01
Quadra 04 / AE5	Coletivo	1,2	-	Isento	8,50	-	-
Quadra 01 / Conj. 04 / Lotes 01 a 04 e 08	Residencial	1,4	-	Isento	8,00	-	01

TOPOCART - Topografia, Engenharia e Aerolent. LTDA

R.T.: Gunter Kohlsdorf
CREA - 9.945 D/DF

PLANILHA DE PARÂMETROS URBANÍSTICOS

PUR – 059/07		SOBRADINHO / RA V		
		VILA DNOCS		
FOLHA: 01 / 03	PROJETO:	REVISÃO:	VISTO:	APROVO:
DATA: 20 / 12 / 2007	TOPOCART – J.D.VIEIRA	GEREN	UNREG	SECRETÁRIO/SEDUMA

PUR 059/07 Folha 01/03

Parâmetros Urbanísticos Básicos (continuação)							
ENDEREÇO	Categoria de Lote por Uso	Coefficiente de Aproveitamento Básico e Máximo	Afastamentos Frontal, Lateral e Fundos (a)	Taxa Permeabilidade	Altura Máxima da Edificação (m)	Divisas	Quantidade Máxima de Domicílios
Quadra 01 / Conj. 04 / Lotes 06, 10 a 15	Residencial	1,4	Fr=0,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	30%	8,00	-	01
Quadra 01 / Conj. 04 / Lote 07	Residencial	1,4	Fr=0,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	30%	8,00	-	04
Quadra 01 / Conj. 04 / Lotes 05 e 09	Residencial	1,4	-	Isento	8,00	-	01
Quadra 01 / Conj. 05 / Lotes 01 a 24	Residencial	1,4	-	Isento	8,00	-	01
Quadra 02 / Conj. 01 / Lotes 01 A 30	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 02 / Conj. 02 / Lotes 01 a 30.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 02 / Conj. 03 / Lotes 01 a 30.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 02 / Conj. 04 / Lotes 01 a 34.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 02 / Conj. 05 / Lotes 01 a 34.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 01 / Lotes 01 a 46.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 01 / AE4	Coletivo	1,2	-	30%	8,50	Divisas transparentes 1,50 m de altura	-
Quadra 03 / Conj 02 / Lotes 01 a 52.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01

Quadra 03 / Conj 03 / Lotes 01 a 36.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 04 / Lotes 01 a 36	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 05 / Lotes 01 a 36.	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 06 / Lotes 01 a 36	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01

Parâmetros Urbanísticos Básicos (continuação)

ENDEREÇO	Categoria de Lote por Uso	Coefficiente de Aproveitamento Básico e Máximo	Afastamentos Frontal, Lateral e Fundos (a)	Taxa de Permeabilidade	Altura Máxima da Edificação (m)	PUR 059/07 Folha 02/03 -de Máxima de Domicílios	
Quadra 03 / Conj 06 / Lotes 01 a 36	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 07 / Lotes 01 a 29	Residencial	1,4	Fr = 3,00 LE=0,00 LD=0,00 Fu=2,00	Isento	7,50	(b)	01
Quadra 03 / Conj 07 / AE6	Coletivo	1,2	-	30%	8,50	Divisas transparentes 1,50 m de altura	-

(a) Os afastamentos laterais (LE e LD), quando com valor 0,00, significam afastamento obrigatoriamente zerado, visando possibilitar as construções das unidades habitacionais de forma geminada e aproveitando a parede medianera como parede comum estrutural.

(b) As cercas / muros das divisas laterais e de fundo dos lotes terão uma altura de até 2,20 metros. A testada do lote ao longo de toda sua extensão só poderá ser fechada por meio de cerca ou grade com total transparência visual.

(c) As edificações terão recuo frontal e na lateral esquerda no térreo de 3,00m configurando uma galeria de circulação de pedestres

(d) As edificações terão recuo frontal e na lateral direita no térreo de 3,00m configurando uma galeria de circulação de pedestres

(e) As edificações terão recuo frontal no térreo de 3,00m configurando uma galeria de circulação de pedestres

1. Caso em algum lote seja construída casa térrea para deficiente, esses parâmetros são inexistentes

ANEXO D

Investimento por família em operações para a urbanização de favelasⁱ

<i>UF</i>	<i>Quant. de Operações</i>	<i>Investimento Total (R\$ mi)</i>	<i>Número total de famílias beneficiárias</i>	<i>Investimento médio / família (R\$)</i>	<i>Nº médio de famílias / operação</i>
AC	7	72,4	6.269	11.549	896
AL	11	199,7	25.964	7.691	2.360
AM	15	372,2	22.659	16.426	1.511
AP	3	50,9	3.096	16.441	1.032
BA	55	780,6	93.294	8.367	1.696
CE	32	825,2	46.811	17.628	1.463
DF	7	450,4	53.183	8.469	7.598
ES	19	328,9	33.326	9.869	1.754
GO	24	350,5	32.838	10.674	1.368
MA	23	602,6	42.236	14.267	1.836
MG	74	2.343,8	217.259	10.788	2.936
MS	31	262,3	56.135	4.673	1.811
MT	17	194,3	34.778	5.587	2.046
PA	30	905,5	51.323	17.643	1.711
PB	15	254,8	29.667	8.589	1.978
PE	47	1.384,3	144.088	9.607	3.066
PI	15	149,0	12.900	11.550	860
PR	60	568,7	38.399	14.810	640
RJ	72	3.278,7	290.226	11.297	4.031
RN	11	122,4	24.118	5.075	2.193
RO	17	245,3	46.047	5.327	2.709
RR	9	84,5	12.660	6.675	1.407
RS	67	870,5	63.092	13.797	942
SC	34	221,6	18.401	12.043	541
SE	12	191,9	16.359	11.731	1.363
SP	138	9.252,9	395.973	23.368	2.869
TO	12	98,2	7.536	13.031	628
Total / Média	857	24.462,1	1.818.637	13.451	2.122
Vila DNOCS	1	24,9	474	52.532	474

Fonte: Ministério das Cidades, 2013.

ⁱ Considera as operações dos Programas PPI, UAP/FNHIS e Pró-Moradia e exclui as operações do Programa Saneamento Integrado.