

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PROPUR

A FLEXIBILIZAÇÃO DOS PADRÕES HABITACIONAIS E URBANÍSTICOS E
AS FORMAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS INFORMAIS

LÍVIA TERESINHA SALOMÃO PICCININI

PORTO ALEGRE, 2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PROPUR

A FLEXIBILIZAÇÃO DOS PADRÕES HABITACIONAIS E URBANÍSTICOS E
AS FORMAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS INFORMAIS

LÍVIA TERESINHA SALOMÃO PICCININI

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título
de Doutora em Planejamento Urbano e Regional

Orientador: Professor Dr. Oberon da Silva Mello

PORTO ALEGRE, 2007

P588e PICCININI, Livia Teresinha Salomão

Estudo sobre a flexibilização dos padrões urbanísticos e as formações sócio-espaciais informais/Livia Teresinha Salomão Piccinini; orientação do Prof. Dr. Oberon da Silva Mello. – Porto Alegre: UFRGS, Faculdade de Arquitetura, 2007.

301p: il.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em

DESCRITORES:

Unidades residenciais: Porto Alegre (RS): Padrão
711.58(816.51)(083.76)

Habitação popular: Porto Alegre (RS)
728.222(816.51)

Distribuição espacial
711.6

Morfologia urbana
711.41

Política social
304

Este trabalho, e tudo o que ele representa de tempo, esperança e vida, é dedicado ao meu filho Humberto.

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um trabalho acadêmico dessa ordem, além de representar o término de um desafio que nos propusemos, diz respeito a sentimentos, momentos e pessoas com os quais estivemos envolvidos ao longo do percurso. E, embora toda a responsabilidade seja da autora, é um trabalho que envolveu vários participantes, que, coletivamente, criaram as condições, que transcendem ao trabalho individual, graças ao quê essa pesquisa chegou ao seu final. A todos esses que, de diversas maneiras, colaboraram criando condições para o desenvolvimento dessa pesquisa ou para o seu aperfeiçoamento, o meu agradecimento.

Ao professor doutor Oberon da Silva Mello, meu orientador, por ter aceitado orientar esse trabalho, e que ao longo de todo o período mostrou-se incentivador e curioso, apoiando a elaboração das idéias e a formulação das propostas, assim como lúcido e crítico, trazendo, ao longo da investigação, discussões teóricas e caminhos oportunos. Agradeço pela amizade que se estabeleceu durante a orientação da pesquisa e que traduz uma relação de admiração e de confiança em sua capacidade e conduta ética e intelectual.

Aos professores Maria Soares de Almeida, Décio Rigatti e Juan José Mascaro, membros da Banca do Exame de Qualificação, cujas críticas e sugestões originaram reflexões metodológicas decisivas para o desenvolvimento do trabalho, colocando possibilidades de abordagens importantes e esclarecedoras.

À professora Beatriz Feddrizzi, minha orientadora inicial no doutorado e professora da disciplina de “Psicologia Ambiental”, que descortinou um outro caminho de interpretação e de articulação entre as questões da cidade e suas formas de análise e compreensão.

Ao Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a todos os colegas, e, especialmente, ao professor Décio Rigatti, chefe do Departamento, que permitiram, pelo período de um ano, minha dedicação exclusiva a este trabalho, viabilizando sua conclusão nos prazos previstos.

Aos meus colegas João Rovatti e Leandro Andrade pela disponibilidade e as discussões sobre arquitetura, o ensino e a responsabilidade social do arquiteto. Aos colegas Célia Ferraz de Souza e Gilberto Flores Cabral com quem ao longo desse último ano tive o prazer de trabalhar e de dividir as ansiedades do caminho e a alegria de ver o trabalho terminado, agradeço o incentivo e a camaradagem produtiva, que tornaram meu trabalho mais prazeroso.

Aos professores e amigos Paul Nygaard e Glenda Pereira Cruz, pela discussão e questionamento, especialmente das questões políticas e ideológicas levantadas e pela sugestão de esclarecimento a respeito de conceitos, o que contribuiu para maior clareza do trabalho.

À amiga Maria Tereza Albano, parceira em recorrentes discussões sobre as questões do espaço, da habitação e sobre os rumos do planejamento urbano em Porto Alegre.

Ao amigo Cláudio Ugalde, pela disponibilidade em refletir comigo sobre as questões da pesquisa e discutir situações semelhantes da Região Metropolitana de Porto Alegre, ajudando a esclarecer dúvidas e enriquecer minha visão sobre a problemática da habitação. Seu auxílio e incentivo na utilização dos mapas axiais foram, igualmente, inestimáveis.

Ao doutorando Fábio Lúcio Lopes Zampiere, interessado na pesquisa sobre redes urbanas, que desenvolveu os mapas axiais de Hillier, sobre os quais os assentamentos são avaliados.

À futura arquiteta Tamaris Pivatto, que organizou e editou os textos, contribuindo para tornar a apresentação final mais fluída e a representação gráfica mais clara. À advogada Mariluz Grando, secretária do Propur, por sua disponibilidade em encontrar soluções com um sorriso amistoso.

Agradeço ao Demhab, através das arquitetas Sílvia Carpenedo e Denise Pacheco Till de Campos, que colaboraram com esse trabalho

fornecendo dados sobre as vilas de Porto Alegre e ao sociólogo Aldovan Oliveira Moraes pelas discussões, os diversos textos e as informações preciosas sobre as vilas estudadas. À socióloga Beatriz Morem da Costa, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, pelo interesse na pesquisa e a disposição em debater e esclarecer sobre o quadro da violência em Porto Alegre, disponibilizando material de análise e dados sobre o tema, dentre os quais os Relatórios de Indicadores Sociais. À Prefeitura Municipal de Porto Alegre, especialmente ao Gabinete de Pesquisa e Estatística, na pessoa da estatística Maria Hortência Leonardo de Lima e do administrador Gustavo Moller que gentilmente resgataram e disponibilizaram informações e publicações sobre os investimentos da PMPA para consulta.

Agradeço, também, à Margareta Mohr que me auxiliou a cruzar os muitos espaços das minhas “cidades invisíveis” e a trabalhar sobre a cidade real.

À minha amiga Salma Cafruni, minha irmã de coração, cujo apoio irrestrito foi definitivo para a finalização desse trabalho.

Finalmente agradeço à minha família. Aos meus cunhados César e Rita Piccinini, Élvio e Elisa Piccinini, que estiveram durante esse período, generosamente, me apoiando. À minha irmã, Ângela Salomão Pacheco que, embora de longe, me incentivou com seu carinho. Ao Flávio Piccinini, meu marido, cuja compreensão assim como os intermináveis debates sobre as questões da habitação, das políticas sociais e do planejamento, foram fundamentais na direção e na finalização deste trabalho. Ao meu filho Pedro, companheiro de madrugadas de estudo, agradeço pelo apoio e o sorriso animador e amoroso que muito me alimentaram. Ao meu filho Humberto, pelo auxílio carinhoso com as “coisas do computador”, backups e recuperação de arquivos perdidos, pelo companheirismo, bom humor e pela paciência nesse período de ausência prolongada requerida pelo trabalho.

SUMÁRIO

Sumário	7
Lista de figuras	10
Lista de tabelas	12
Resumo	14
Abstract	16
Apresentação	17
Introdução	19
CAPÍTULO 1 – O tema e os objetivos da pesquisa.....	24
1.1 Introdução	24
1.2 Contextualização do tema	24
1.3 O contexto da pobreza urbana e a flexibilização	29
1.4 O problema de pesquisa e a justificativa.....	34
1.5 Objetivos.....	39
1.6 Metodologia	41
1.6.1 Os temas e a estrutura analítica.....	42
1.6.2 Unidades de análise	47
1.6.3 As demais análises.....	47
1.7 Fundamentação teórica	48
1.7.1 Introdução	48
1.7.2 Referencial teórico.....	49
1.8 Resumo do capítulo	58
CAPÍTULO 2 – Políticas públicas para a população de baixa renda e os padrões habitacionais e urbanísticos - marcos conceituais	61
2.1 Introdução.....	61
2.2 A relação habitação-saúde	62
2.2.1 As instituições vinculadas à saúde e as conexões entre saúde e habitação.....	65
2.3 Marcos conceituais	73

2.3.1 Os padrões referendados à saúde	73
2.3.2 As diversas visões da pobreza e a relação com a flexibilização.....	78
2.3.3 Qualidade de vida	79
2.3.4 Justiça social.....	88
2.3.5 Informalidade	92
2.4 Resumo do capítulo	95
CAPÍTULO 3 – Desenvolvimento das análises	97
3.1 Introdução	97
3.2 Desenvolvimento do Tema 1	98
3.2.1 Introdução	98
3.2.2 Os padrões e as políticas públicas	100
3.2.3 O contexto no qual os padrões se estabelecem	103
3.2.4 A relação entre espaço urbano e qualidade de vida	107
3.2.4.1 As teorias, os padrões, a flexibilização e a espacialidade	107
3.2.5 O desenvolvimento da relação saúde - habitação.....	113
3.2.6 Conclusões	122
3.3 Desenvolvimento do Tema 2	130
3.3.1 Introdução	131
3.3.2 Os preços da regularização fundiária.....	141
3.3.3 Avaliação dos custos e da intervenção do planejamento através de um marco analítico - teórico: as sete dimensões da análise	151
3.3.4 Conclusões	157
3.4 Desenvolvimento do Tema 3	158
3.4.1 Introdução	158
3.4.2 Apresentação dos assentamentos	161
3.4.3 Leitura qualitativa espacial: as vilas com construção habitacional	163
3.4.3.1 Resultado da análise qualitativa dos assentamentos	179
3.4.4 A estrutura urbana e a sintaxe espacial: as vilas regularizadas que mantiveram a estrutura original	179
3.4.4.1 Apresentação do método de análise	179
3.4.4.2 Análise sintática das vilas selecionadas.....	183
3.4.4.3 Avaliação dos resultados da aplicação das análises sintáticas	184
3.4.4.4 Conclusões sobre a leitura dos mapas axiais:	206
3.4.5 Conclusões do tema considerando a leitura qualitativa espacial e a análise sintática.....	206
3.5 Desenvolvimento do Tema 4	208
3.5.1 Introdução	208
3.5.2 A legislação em Porto Alegre	215
3.5.2.1 Desde o século XIX até 1930	216

3.5.2.2 De 1930 até 1963	222
3.5.2.3 De 1964 até 1988	227
3.5.2.4 De 1988 até hoje	234
3.5.3 Quais padrões estão sendo flexibilizados no quadro das leis e políticas locais?.....	238
3.5.3.1 A flexibilização: vãos de iluminação e de ventilação.....	239
3.5.3.2 A flexibilização: áreas dos cômodos	244
3.5.3.3 A flexibilização promovida pelas AEIS	247
3.5.4 Conclusões	249
3.6 Resumo do capítulo	252
CAPÍTULO 4 – Conclusões finais e recomendações	254
Referências bibliográficas	276
Anexo de informações sobre as vilas da pesquisa.....	298
Apêndice A	

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: As políticas públicas e seus discursos.	39
Figura 2: Autores e encadeamento teórico.....	58
Figura 3: Mapa da cidade de Porto Alegre	171
Figura 4: Localização das vilas na cidade de Porto Alegre	172
Figura 5: Localização da vila Planetário	173
Figura 6: Planta baixa da vila Planetário	174
Figura 7: Localização da vila Lupicínio Rodrigues	175
Figura 8: Planta baixa da vila Lupicínio Rodrigues.....	176
Figura 9: Localização da vila Princesa Isabel.....	177
Figura 10: Planta baixa da vila Princesa Isabel.....	178
Figura 11: Localização da vila Cosme Galvão.....	186
Figura 12: Planta baixa da vila Cosme Galvão.....	187
Figura 13: Conectividade da vila Cosme Galvão antes da intervenção do DEMHAB.....	188
Figura 14: Conectividade da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB.....	188
Figura 16: Integração Local da vila Cosme Galvão anterior à intervenção do DEMHAB	189
Figura 17: Integração Local da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB.....	189
Figura 19: Integração Global da vila Cosme Galvão anterior à intervenção do DEMHAB	190
Figura 20: Integração Global da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB.....	190

Figura 22: Localização da vila Graciliano Ramos.....	191
Figura 23: Planta baixa da vila Graciliano Ramos.....	192
Figura 24: Conectividade da vila Graciliano Ramos antes da intervenção do DEMHAB.....	193
Figura 25: Conectividade da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB.....	193
Figura 27: Integração Local da vila Graciliano Ramos antes da intervenção do DEMHAB.....	194
Figura 28: Integração Local da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB.....	194
Figura 30: Integração Global da vila Graciliano Ramos antes da intervenção do DEMHAB ...	195
Figura 31: Integração Global da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB.....	195
Figura 33: Localização da vila Teresina	196
Figura 34: Planta baixa da vila Teresina.....	197
Figura 35: Conectividade da vila Teresina antes da intervenção do DEMHAB	198
Figura 36: Conectividade da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB	198
Figura 38: Integração Local da vila Teresina antes da intervenção do DEMHAB.....	199
Figura 39: Integração Local da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB.....	199
Figura 41: Integração Global da vila Teresina antes da intervenção do DEMHAB.....	200
Figura 42: Integração Global da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB.....	200
Figura 44: Localização da vila Dona Malvina	201
Figura 45: Planta baixa da vila Dona Malvina.....	202
Figura 46: Conectividade da vila Dona Malvina antes da intervenção do DEMHAB	203
Figura 47: Conectividade da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB	203
Figura 49: Integração Local da vila Dona Malvina antes da intervenção do DEMHAB	204
Figura 50: Integração Local da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB.....	204
Figura 52: Integração Global da vila Dona Malvina antes da intervenção do DEMHAB.....	205
Figura 53: Integração Global da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB.....	205

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura analítica e fundamentação teórica do trabalho	42
Tabela 2: Padrões de habitação e urbanísticos.....	105
Tabela 3: Necessidades básicas de Maderthaner em relação ao espaço urbano.....	110
Tabela 4: Preços da terra em cidades latino-americanas	142
Tabela 5: Custos de urbanização em cidades brasileiras para conjuntos de assentamentos* por unidade residencial/família	145
Tabela 6: Custos por família estimados a partir dos recursos previstos totais	148
Tabela 7: Informações sobre as Vilas da Pesquisa.....	162
Tabela 8: Vila Planetário	165
Tabela 9: Vila Princesa Isabel.....	168
Tabela 10: Alteração nos padrões dos Códigos de Edificações de Porto Alegre	239
Tabela 11: Alteração nos padrões dos Códigos de Edificações de Porto Alegre	242
Tabela 12: Áreas mínimas admissíveis e desejáveis para cada função	246
Tabela A 1: Núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre segundo números	A 3
Tabela A 2: Núcleos e Vilas segundo número de domicílios, 1999	A 4
Tabela A 3: IDH (1991 - 2000).....	A 4
Tabela A 4: Índice de Desenvolvimento Humano (2000) e necessidades habitacionais por adensamento; infra-estrutura e índice de carência habitacional entre as capitais brasileiras.	A 5
Tabela A 5: Indicadores demográficos dos anos 1991 e 2000.....	A 5
Tabela A 6: Percentagem da renda apropriada por estratos da população (1991 e 2000).....	A 6

Tabela A 7: Distribuição das áreas da vila Cosme Galvão anterior à intervenção do DEMHAB	A 8
Tabela A 8: Distribuição das áreas da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB	A 8
Tabela A 9: Gabarito das ruas da vila Cosme Galvão.....	A 8
Tabela A 10: Distribuição das áreas da vila Dona Malvina anterior à intervenção do DEMHAB	A 10
Tabela A 11: Distribuição das áreas da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB	A 10
Tabela A 12: Gabarito das vias da vila Dona Malvina	A 10
Tabela A 13: Distribuição das áreas da vila Graciliano Ramos anterior à intervenção do DEMHAB	A 12
Tabela A 14: Distribuição das áreas da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB	A 12
Tabela A 15: Gabarito das vias da vila Graciliano Ramos	A 12
Tabela A 16: Distribuição das áreas da vila Teresina anterior à intervenção do DEMHAB	A 14
Tabela A 17: Distribuição das áreas da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB	A 14
Tabela A 18: Áreas das vilas	A 16

RESUMO

A presente proposta parte do debate teórico-conceitual sobre os campos da habitação e da saúde, onde a relação sócio-espacial é vista como um dos determinantes da qualificação da moradia e da promoção da saúde. Neste debate, os padrões habitacionais, apresentados sob a perspectiva da pobreza e da flexibilização, e observados a partir das políticas públicas, assumem a centralidade.

O objeto do estudo é uma reflexão sobre a problemática da flexibilização dos padrões na configuração da habitação das populações de baixa renda, questionando os limites das soluções que vêm sendo adotadas, especialmente nas situações urbanas altamente complexas, por identificar na realidade sócio-espacial o objeto da gestão e do planejamento urbano e o local onde as ações devem ser socialmente eficientes e eficazes.

O objetivo geral é analisar a legislação urbana e de habitação que orienta as políticas públicas de flexibilização de padrões, investigando suas manifestações e possíveis efeitos, tendo como referência o caso de Porto Alegre.

A metodologia utilizada - uma reflexão no plano histórico e teórico-conceitual sobre os padrões, sobre as propostas do campo da saúde para a habitação saudável, sobre os custos, o planejamento e as práticas das políticas públicas que flexibilizam os padrões - aproxima os campos de habitação e da saúde, através da intermediação dos padrões habitacionais e urbanísticos, como referência para a saúde (enquanto critério médico) e para a habitação (enquanto dispositivo legal, urbanístico ou habitacional), referidos ao espaço.

E, finalmente, conclui sobre as políticas públicas de flexibilização de padrões e sobre suas possibilidades ante o planejamento urbano, na promoção da saúde e da qualidade de vida, como intervenções de políticas públicas que considerem os efeitos de suas ações sobre os espaços criados.

Palavras-chave: flexibilização de padrões, relação habitação-saúde, políticas públicas de habitação.

ABSTRACT

This thesis proposal is a theoretical and conceptual debate in the fields of housing and health, taking the sociospatial relation as one the most influential determinant in the housing qualification and in promoting health to its inhabitants. From this perspective housing patterns are presented viewed through the poverty and flexibilization point of view, and the realm where public policies are the protagonists.

The study is aimed to be a housing patterns flexibilization reflexive development in questioning the adopted current solutions to housing the poor in developing countries. It is understood that in complexes urban situations the sociospatial dimension should be the *locus* to efficient and effective actions to both urban management and planning.

The general objective is to investigate the housing and urban legislation through the public policies generated - verifying its possible effects - referred to case-studies in Porto Alegre.

The methodology tries to put together the fields of housing and health employing the housing and urban patterns as references to health (as a medical criterion) and to housing (as a legal rule) in the urban space. This is achieved by a reflection on the historical and theoretical-conceptual levels about the "patterns" in an attempt to understand the *flexibilization rationale* which guides public policies works in urban space, housing and health relations, costs, and the urban planning itself.

And, finally, it concludes considering the flexibilization policies that care for the results of their actions over the urban space as health and quality of life effects for the poor people and the city as a whole.

APRESENTAÇÃO

A presente tese é desenvolvida em quatro capítulos. O Capítulo 1 - o *Tema e os Objetivos da Pesquisa*, identifica as interpretações e as idéias principais que regem o trabalho, discutindo o papel dos padrões habitacionais e urbanísticos nas estratégias adotadas pelas políticas sociais de habitação, como depositários de critérios de saúde e importante elemento na ampliação da ação sobre a pobreza. Nesse mesmo Capítulo, a secção 1.6 identifica os Elementos e as Unidades de Análise e apresenta a Metodologia. Na secção 1.7, Fundamentação Teórica, são apresentadas as idéias dos principais autores que norteiam as formulações da pesquisa, e as políticas públicas são avaliadas quanto aos conceitos de qualidade de vida e de justiça social. Na decorrência, desenvolvem-se as reflexões propostas sobre os efeitos da flexibilização dos padrões e os âmbitos do planejamento urbano.

O Capítulo 2, *Políticas Públicas para a População de Baixa Renda e os Padrões Habitacionais e Urbanísticos - Marcos Conceituais*, relaciona os padrões à saúde e explicita a importância dos mesmos na busca da qualidade de vida e da justiça social. A idéia de combate à pobreza através da ampliação da abrangência das ações públicas sobre a habitação é discutida a partir das inter-relações e dos conceitos de padrões, informalidade, qualidade de vida e justiça social interpretados sob diversos olhares, na busca da inclusão social.

No Capítulo 3, desenvolvem-se os quatro temas da tese, onde as atuais políticas sociais, baseadas em estratégias de flexibilização de padrões, são avaliadas na visão representada pelas idéias de Sartori (Sartori, 1981) sobre políticas públicas e ante as questões de combate à pobreza, que têm como referência o trabalho de Fiori (Fiori *et. al.*, 2004). Os temas são trabalhados com o objetivo de identificar os desdobramentos da flexibilização

dos padrões na conformação espacial e seus efeitos sobre a qualidade de vida e a justiça social, como repercussões, sobre os moradores das áreas informais regularizadas e a cidade formal. As hipóteses são comprovadas a partir da análise da legislação e de unidades empíricas, os assentamentos regularizados de Porto Alegre.

No Capítulo 4, as avaliações particulares de cada um dos quatro Temas desenvolvidos no Capítulo 3 são interpretadas e incorporadas, passando a constituir a conclusão final e são apontadas as recomendações finais.

O apêndice contém informações sobre as unidades de análise (as vilas irregulares e/ou regularizadas da pesquisa), sobre o Programa de Regularização Fundiária - (PRF) de Porto Alegre e breve resumo histórico das políticas públicas de habitação no país.

INTRODUÇÃO

É reconhecido que a melhoria da qualidade de vida da população tem sido, historicamente, produto do esforço e da intenção social positiva em um processo de construção de representações concretas e simbólicas que envolvem ganhos tanto materiais, físicos ou daquilo que se poderia chamar de qualidade de vida (habitação, saúde, áreas, serviços, equipamentos, etc.) quanto políticos e ideológicos, ou como o que se descreveria por justiça social (democracia, participação, alteridade, etc.) (SOUZA, 2001).

Nesse processo, os *padrões* habitacionais e urbanísticos - cuja localização histórica, modernamente, está nas cidades pós-Revolução Industrial - passam a ser adotados pelas diferentes sociedades e são diretamente relacionados à tradição (social, econômica, religiosa, cultural, ambiental) dos grupos ali presentes, a partir dos materiais, da geografia, da tecnologia, das crenças e dos costumes, do reconhecimento do local e também dos desejos de beleza e estética, de desenvolvimento, de conforto e de promoção das formas sócio-espaciais de vida. Entende-se o aporte dos padrões, na habitação, como a incorporação de especificações (técnicas, culturais, econômicas, sociais, estéticas) construtivas, de infra-estrutura e de serviços que vêm buscando, ao longo dos anos, promover e resguardar a saúde e a segurança dos moradores. Na maioria das vezes, como produtos da racionalidade técnica e da intenção do Estado em proteger os habitantes de soluções especulativas, promovendo a segurança das populações; em outras, como instrumentos coercitivos e a institucionalização de regras limitadoras das localizações dos pobres na cidade.

Entendidos dessa maneira, padrões podem ser ferramentas de análise das condições de vida de um determinado grupo social em determinado

período. Em uma avaliação crítica da flexibilização dos padrões ora adotada pelas políticas públicas e dos possíveis efeitos sobre os habitantes, o presente trabalho busca contextualizar a importância dos padrões habitacionais e urbanísticos, tendo como referência, a gênese histórica dos mesmos, associada, desde o início, a critérios de saúde.

Tendo essa leitura como pano de fundo para as análises, identifica-se a origem das políticas públicas de habitação que adotam a flexibilização dos padrões no surgimento da idéia da potencialidade da flexibilização dos padrões como forma de incluir a pobreza urbana (Turner (1972) e Koenisberg (1976)) - promovendo o critério de “desempenho” e a diminuição das exigências regulatórias, em associação às interpretações e aos objetivos das políticas macro-econômicas internacionais, que agem na realidade dos Estados nacionais. Essas propostas, surgidas na década de 70, tornaram-se mais eloqüentes com o peruano De Soto (1986) que passou a defender a regularização fundiária massiva das áreas informais ocupadas pelas populações de baixa renda. Esse procedimento, segundo o autor, estaria transformando “capital morto” em “capital vivo”, o que permitiria enfrentar os efeitos do sistema legal e político que, em muitos países, impede que a maioria “ingresse no sistema” (De Soto, 1986).

A partir da visão de que os “anos dourados do capitalismo” (os anos pós Segunda Guerra até a crise do petróleo, de 1978) se haviam esgotado e que o Estado-de-Bem-Estar keynesiano não conseguia dar conta da realidade, as novas ações das políticas públicas passaram a incorporar exigências quanto aos critérios de *affordability* e de *cost-recovery*, colocando a problemática da habitação de baixa renda a ser resolvida no âmbito do suprimento e não mais da demanda, pelo mercado.

Esses princípios, somados às recentes conceituações sobre a pobreza – nas quais a mesma passou a ser entendida como uma situação que vai continuar perpetuada – constituíram uma formulação de consenso internacional, respaldada e ratificada, a partir das declarações e dos compromissos da Conferência da Habitação (HABITAT II), de 1996. Na Conferência foi assumido um compromisso com a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda através da promoção de ações baseadas na regularização fundiária e na urbanização das favelas, incluindo aí a infra-

estrutura básica e de serviços urbanos, (serviços sanitários e tratamento dos resíduos sólidos) juntamente com o transporte sustentável, integrado e acessível para todos, além de recomendações e propostas nas quais o Estado resume sua intervenção e passa a promover e a facilitar as ações do mercado, identificado como o que melhor aplica os recursos.

As diretrizes das políticas públicas na área da habitação, apossando-se desse conjunto de interpretações – as novas concepções sobre as formas de intervenção do Estado, a idéia da perpetuação da pobreza e as possibilidades assumidas como resultantes da flexibilização –, passaram a estabelecer um ideário e procedimentos diversos daqueles que vinham se desenvolvendo ao longo dos últimos dois séculos, e que eram utilizados como guias das ações sobre as cidades pós-Revolução Industrial, sob os paradigmas moderno e modernista, propositores do desenvolvimento e de estatutos jurídico-legais comuns para toda a população e toda a cidade.

Considerando as diferentes e importantes dimensões da moradia em suas relações com a complexidade da vida urbana, busca-se construir uma compreensão dessa realidade sócio-espacial, aliando-se o cotidiano e o espaço residencial às dimensões que chegam ao espaço social. Analisa-se, então, a flexibilização proposta por políticas públicas de habitação ante o quadro do campo da saúde, onde as instituições vinculadas a essa área, especialmente, à saúde pública, à percepção e à psicologia ambiental vêm, de maneira crescente, privilegiando a habitação na promoção da saúde. A identificação dos determinantes da saúde (biologia humana, o meio ambiente e os estilos de vida) leva as ciências médicas a reivindicarem a articulação entre políticas públicas de habitação e meio ambiente como forma de garantir a qualidade de vida (Cohen, 2003) o que vem sendo também requisitado por planejadores urbanos (Abramo, 2003; Smolka, 2003; Souza, 2001) e autores das áreas do desenho urbano e da habitação (Salingaros, 2005; Mascaró, 2006) e inspirados na promoção do desenvolvimento humano e urbano sustentáveis, cujos requisitos apresentam-se, dentre outros, como a ampliação das escolhas, do desfrute de uma vida longa e saudável, de informação e instrução, de participação e de poder de decisão na vida comunitária e do acesso a recursos que permitam condições de vida digno. (ONU, Relatório de Desenvolvimento Humano, 2001).

Procura-se, inicialmente, estabelecer as relações entre habitação e saúde e entre habitação e padrões para, finalmente, estabelecer a relação entre padrões, qualidade de vida e justiça social. A partir desse entendimento, os possíveis efeitos da flexibilização dos padrões na conformação sócio-espacial dos assentamentos informais, são interpretados à luz da legislação e dos objetivos das políticas públicas em experiências de Porto Alegre (Sartori, 1981) e Fiori et al. (2005).

Na realidade das cidades dos países em desenvolvimento a aplicação de padrões flexibilizados parece estar acontecendo em uma direção oposta à busca pelas idéias presentes na legislação que propõe a flexibilização, cujo objetivo é permitir o acesso abrangente do pobre urbano à cidade. Essa concepção é desenvolvida a partir da análise que identifica, nas recentes políticas sociais urbanas e de habitação baseadas na diminuição dos padrões urbanísticos e de construção, a criação de situações construtivas concretas onde os mais pobres continuam sem opção, devido a uma flexibilização absoluta dos padrões. A pesquisa, então, desenvolve-se tendo como fio condutor a referência aos critérios de saúde, base e gênese para o estabelecimento dos padrões e considerados elementos fundadores da qualificação urbana, para a criação e a manutenção de condições propícias à saúde e à segurança para os habitantes das cidades, ao longo dos anos.

A partir da revisão da bibliografia é identificada a evolução histórica dos padrões, através de uma linha de análise que percorre a incorporação de critérios médico-sanitários, assim como é observada a institucionalização dos mesmos como exigências e dispositivos legais a serem aplicados à moradia e à cidade. Paralelamente, com a intermediação de autores selecionados, discute-se o papel da flexibilização dos padrões ante o planejamento de longo prazo, os custos e os efeitos ampliados no combate à pobreza, como possíveis efeitos sobre os moradores.

A pesquisa orienta-se por distintas perspectivas teóricas, buscando integração analítica e formulações que levem a práticas urbanas de “transformação social positiva” (SOUZA, 2001), a partir de avaliações de ordem transdisciplinar e multisetorial na identificação de categorias relevantes para o entendimento da complexidade dos processos sócio-espaciais que contemplam as questões da habitação e da inserção das populações no meio urbano

(ambas determinantes da gestão da terra, da configuração e da construção do território e da qualidade de vida das populações). Nessa perspectiva, busca-se identificar os efeitos das políticas públicas de habitação que adotam a flexibilização, efeitos esses que são avaliados para a população dos assentamentos irregulares ante os objetivos de qualidade de vida e de inclusão sócio-espacial.

CAPÍTULO 1 – O TEMA E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

1.1 INTRODUÇÃO

Este Capítulo identifica nas atuais visões sobre a pobreza e nas propostas políticas para a urbanização, as bases sobre as quais são geradas as políticas habitacionais com padrões flexibilizados, que são recomendadas internacionalmente e adotadas pelo Estado, para abrigar os moradores pobres.

Reconhecendo os padrões de habitação e urbanísticos como depositários de critérios médicos e sanitários que evoluem historicamente, advoga-se, para a formulação das políticas públicas, um conceito de transdisciplinaridade que amplie os olhares que avaliam a questão.

Entende-se que a contribuição proveniente de um conjunto de elementos analíticos tende a ser mais abrangente e integrada e, portanto, com mais condições de dar conta da complexidade da questão nos termos em que a qualidade de vida e os princípios da sustentabilidade urbana vêm requerendo, especialmente dadas às condições de pobreza, na realidade das formações sócio-espaciais, nos países em desenvolvimento.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

As políticas públicas promovidas nas últimas décadas, dentro do processo simultâneo de globalização e de aplicação das políticas de desregulação, de ajuste fiscal e de reforma do Estado, embora alterando profundamente as formas de legislação e de gestão urbana, não têm sido capazes de promover habitação suficiente para a população de baixa renda. Paralelamente, as metodologias e as teorias adotadas no contexto da crescente urbanização têm tido dificuldade em apontar práticas efetivas no contexto dos países em desenvolvimento, onde a pobreza continua a se

estabelecer sem que as ações efetuadas sejam suficientes para que a mesma não ocorra.

Na realidade das cidades, identificadas há mais de uma década como o local onde “[...] as forças mais dinâmicas do desenvolvimento econômico e das economias nacionais estariam localizadas” (HARRIS, 1992, p.12) e onde as contradições e as complexidades do urbano são descobertas e expostas, há a constatação de que a problemática específica do pobre das cidades sofre ainda pela presença de uma “[...] representação político-institucional que mantém as condições que criam a exclusão”¹ (FLEURY, 1998, p.135).

A situação de Porto Alegre, em relação à questão habitacional da população de baixa renda, não foge à regra das demais cidades brasileiras e latino-americanas, tendo sua paisagem constituída de espaços (territórios) que, por suas características, são dessemelhantes daqueles da parte formal da cidade: os assentamentos informais ou ilegais, ou seja, aqueles espaços que constituem o que corriqueiramente é identificado como ocupações, invasões ou favelas. Estes constituem parte do estudo empírico da presente pesquisa, que busca identificar na espacialidade² permitida pelas políticas de flexibilização, a relação com a qualidade de vida e a integração à cidade formal.

Estudo recente realizado pelo Observatório IPPUR-FEE (2003) sobre os critérios estabelecidos pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2001) a respeito das condições de inadequação habitacional nas capitais brasileiras³

¹ Para Sonia Fleury, a relação entre o Estado e a sociedade na América Latina é baseada em três características. São elas: o patrimonialismo, o autoritarismo e a exclusão. Essas características podem ser explicadas, conforme a autora, da seguinte forma: enquanto a primeira e a segunda se caracterizam como o uso privado da coisa pública e a relação entre Estado e sociedade, onde a democracia está ausente, a terceira, é descrita como: “ A exclusão se refere à falta de incorporação, de parte significativa da população à comunidade social e política, negando-se sistematicamente seus direitos de cidadania, como a igualdade ante a lei e as instituições públicas, e impedindo-se seu acesso à riqueza produzida no país. Essa fratura sóciopolítica limita a constituição de uma dimensão nacional, entendida como ‘pertencimento’ dos indivíduos residentes em um território, subordinados a um mesmo poder, a uma ordem simbólica, econômica e política comum” (FLEURY, 1998, p. 183).

² “Sócio-espacial” é utilizado nesse trabalho, de acordo com a conceituação utilizada por Souza, com o sentido de identificar as relações sociais não descoladas de seu espaço de interação físico, onde o espaço não é apenas palco, mas é ator, é referencial simbólico, é localização, é condicionante, é substrato material, é lugar e território (SOUZA, 2001), que é determinado e determinante da vida social. O termo “espacialidade” é utilizado com o mesmo sentido e interpretação: de localização e de criação das formas de vida social.

aponta Porto Alegre como uma das capitais com menores índices de inadequação conforme aqueles critérios. Para a cidade, em termos absolutos, a inadequação por adensamento representa 20.454 moradias (valor total de domicílios inadequados), significando 5 % do total de seus domicílios (um dos mais baixos índices do País) e a inadequação em relação à infra-estrutura corresponde a 41.888 domicílios, ou seja, 10 % do total das moradias da cidade (índice igualmente baixo em relação ao resto do País). No entanto, essa situação tem uma representação física onde determinadas áreas (ou partes do território) apresentam uma maior incidência de pobreza e de exclusão social, concentrando grupos populacionais em condições ambientais deterioradas e espaços da vivência social marcados pela violência. Em termos numéricos, os assentamentos irregulares, na cidade, passaram, no período entre 1950-1999, de um total de oito em 1950, para 390 em 1996, e, em 1999 eram identificados 464 vilas e núcleos, com 77.392 unidades, representando 17,6% dos domicílios do Município e 22,2% da população (Demhab, 2000).

Quanto a indicadores de desenvolvimento e condições de vida, verifica-se, para Porto Alegre, que entre 1991 e 2000, a renda média *per capita* aumentou, passando de R\$ 525,2 em 1991 para R\$ 709,9 em 2000, no entanto, no mesmo período, a pobreza absoluta - isto é, a medida pelo percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50 por mês, o equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000 - cresceu de 11% em 1991 para 11,3%. No mesmo período, a intensidade da

³ O déficit para o País como um todo, na década de 90, foi estimada entre 5,5 (Fundação João Pinheiro-FJP) e 15,4 milhões de unidades. Documento da Caixa Econômica Federal calculava o déficit, para 1991, na ordem de 8.903.398 moradias (CEF, 1993), e um trabalho da CEPAL sobre déficit na América do Sul, Central e o Caribe estimava o déficit brasileiro em 15.404.033 unidades (CEPAL,1993). A diferença nos valores encontrados dificulta (para não dizer, inviabiliza) qualquer tentativa de trabalhar a questão. Em meados da década de 90, a FJP apresentou uma estimativa de déficit de 5,5 milhões de unidades, considerando que há necessidade de intervenção pública em outras áreas do *habitat* (saneamento, infra-estrutura, legalização, regularização) e a possibilidade de urbanização e de melhorias das unidades existentes, o que levou a uma alteração do próprio conceito de déficit. É, então, recomendada a *flexibilização* do conceito de déficit, considerando-o como parte de um conceito mais amplo de *necessidades habitacionais*, que englobaria o *déficit* (a necessidade de construção de novas unidades) e o de *moradias inadequadas* (que requer reformas devido às condições de adensamento excessivo e/ou infra-estrutura inadequada). A mesma FJP identifica que houve, entre 1991 e 2000, um acréscimo no déficit habitacional da ordem de 21,7 % (ou 2,2 % ao ano), o que, em números, significou um aumento de 5.374.380 para 6.539.528 moradias. Esse déficit foi encontrado através do "déficit habitacional ajustado", uma compatibilização desenvolvida para permitir a comparação entre as metodologias utilizadas em 1991 e 2000, respectivamente (FJP-PNUD, 2001).

pobreza aumentou de 39,24 em 1991 para 59,13 em 2000, com o índice de Gini, (que mede a desigualdade de renda) passando de 0,57 para 0,61⁴ (PMPA, MEIS, 2004).

Quando, nos anos 70, passaram a ser propostas, aos governos nacionais, formas de intervenção para facilitar medidas que permitissem aos pobres “prover para suas necessidades de serviços urbanos e de moradia através da autoconstrução, de organizações comunitárias, de ONGs, do setor privado, etc.”, iniciou-se o processo de desenvolvimento das políticas chamadas “não convencionais”⁵ direcionadas à habitação, baseadas em interpretações que entendem ser esse o caminho para potencializar a capacidade dos atores envolvidos (UN-Habitat Report, 2000).

A busca de soluções para a habitação das populações de baixa renda, que é específica e diferenciada da situação do mercado formal, exige ações abrangentes que se estendam para além da produção da casa. Para tal, medidas endereçadas às condições do entorno, de saneamento básico e infraestrutura, de financiamento, de diminuição da densidade, de oferta de equipamentos, de educação, de acesso ao transporte e ao comércio, ao esporte e ao lazer e, fundamentalmente, a ações direcionadas à geração de emprego e renda devem ser adotadas.

Essa interpretação admite como referência a estrutura analítica que identifica a importância da relação saúde-habitação, na qual a habitação desempenha um destacado papel na mediação e no gerenciamento das desigualdades na saúde, pois está relacionada ao local onde a pessoa vive. Como as pessoas passam mais de 50 % de suas vidas em casa, a moradia e o seu ambiente expandido, o entorno, são as maiores influências na saúde e no

⁴ Na avaliação proposta no índice de Gini, quanto mais próximo de um for o valor do índice, mais desigual é a renda de um dado local. Detalhado estudo sobre Porto Alegre é encontrado em PMPA-MEIS –Mapa de Exclusão-Inclusão Social, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004.

⁵ Souza identifica essa situação como se tratando de duas *oposições fundamentais* no planejamento urbano: uma que corresponde ao período *regulatório*, que durou até a década de 70 com o Estado do Bem Estar Social, e ao período oposto, *pós-regulatório*, o da nova fase neoliberal do capitalismo; e (2) uma outra baseada no desenvolvimento urbano que moderniza a cidade (planejamento urbano físico territorial e sistêmico), que corresponde à fase regulatória e à subsequente, que rompe com este tipo de planejamento, criando as formas de planejamento identificadas como mercadológica, ecológica, social-reformista (ou politizada) nas suas variadas manifestações. O autor faz a crítica de todos esses modos de planejamento, propondo a forma *autonomista*, apoiada no pensamento de Castoriadis. (SOUZA, 2001).

bem-estar. A existência de uma extensa bibliografia e de grande volume de estudos nesse campo permite afirmar que como objeto de pesquisa, o tema é significativo, especialmente ao se contemplarem estudos da OMS /OPAS (1998, 2000, 2002, 2005) e da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz (2003, 2005) que abordam a relação saúde-habitação a partir de uma perspectiva latino-americana, avaliando a pobreza e suas manifestações sócio-espaciais, especialmente, nos assentamentos informais ou favelas.

No entanto, é possível questionar, com amparo no que Milton Santos já descrevia na década de 80, sobre se estariam sendo feitas *políticas para a pobreza* (SANTOS, 1980), e que vem sendo igualmente questionado por autores latino-americanos em relação à realidade de exclusão crescente na Região, onde políticas habitacionais baseadas exclusivamente na regularização das áreas informais são incapazes de reverter a ordem estabelecida, ou mesmo, de alterar as condições de moradia de maneira significativa, e, ao contrário, reforçam a lógica da exclusão urbana, pois:

[...] consolidam os mais pobres onde o mercado permitiu que se instalassem. A regularização não altera as condições perversas nas quais a cidade se produz, nem elimina as práticas ilegais, e, se não é acompanhada de propostas integrais de intervenção, as recria e as retro-alimenta. (CLICHEVSKY, 2003, p. 64).

Essas questões são pertinentes a presente discussão, pois às condições brasileiras de rápida urbanização e pobreza da população, se somam grandes diferenças sociais, criadas pela extrema concentração de renda e de terras.

Adotando a análise que busca tanto a *perspectiva da privação*, ou seja, a que mede o desenvolvimento a partir da avaliação dos que se encontram em situação de desvantagem social, como a *perspectiva agregada*, que trabalha observando os avanços de todos, através das médias, e tendo como base o entendimento de que a configuração espacial é socialmente

construída (UN-Habitat Report,2000), o presente trabalho coloca a necessidade de uma reflexão sobre a problemática da flexibilização dos padrões na configuração da habitação das populações de baixa renda. Questionam-se os limites das soluções que vêm sendo adotadas, especialmente nas situações urbanas altamente complexas, por identificar na espacialidade o objeto de gestão e planejamento urbano e o local onde as ações devem ser eficientes e eficazes.

Com certeza, o planejamento sozinho, não é responsável por transformações radicais ou pela justiça social, no entanto, parece ser apropriado que as políticas que geram oportunidades para a inclusão nas cidades sejam exaustivamente pesquisadas, discutidas e experimentadas, a partir tanto dos programas tentados internacionalmente, como das diferentes experiências locais que recentemente vêm ocorrendo no Brasil.

1.3 O CONTEXTO DA POBREZA URBANA E A FLEXIBILIZAÇÃO

O ritmo da urbanização tem implicações importantes no tipo de vida que todos nós iremos experimentar no futuro, assim como há disparidade nas formas que a urbanização assume nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, pois enquanto os primeiros se urbanizam a taxas de 1,4% ao ano, nos segundos, esse percentual é de 4,0%. Considerando que os processos de urbanização vêm acompanhados de situações de aumento da degradação ambiental e da pobreza, torna-se crítica a necessidade de regras e instrumentos que dêem conta dessa realidade. É conhecido o fato de que, em países em desenvolvimento como o Brasil, as populações urbanas alcançaram altos índices de crescimento, devido tanto ao declínio da mortalidade infantil quanto ao crescimento, da expectativa de vida, o que significa um aumento da demanda por habitação, trabalho, alimento, serviços, educação, energia, água potável, espaços para a deposição dos resíduos sólidos, transporte, enfim, terra urbanizada, o que é atestado nas palavras de Cardoso (2001, p.2):

O solo urbano, por sua vez, deve ser compreendido como um bem de caráter social, e, tal como a habitação, condição básica e

indispensável para a sobrevivência. Essa afirmação ganha maior relevo quando se verifica que o acesso à terra implica o acesso a um conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. Entende-se a moradia, portanto, de uma forma ampliada, como a habitação em si e também como o solo e o conjunto de equipamentos, serviços e amenidades, cuja acessibilidade ela possibilita.⁶

Todas essas demandas acarretam maior pressão sobre o ambiente natural, impactos crescentes no aumento da violência e do crime, de sem-tetos, de ameaças às condições de saúde e manifestações que exigem a atenção dos governos locais na proteção do ambiente natural e da qualidade de vida das populações, especialmente nas condições de pobreza.

A partir dos anos 80, avaliações político-econômicas, desenvolvidas por organismos financiadores internacionais, passaram a diagnosticar que o desenvolvimento exigiria a criação de um “ambiente capacitador e de assistência técnica” que deveria ser incentivado tanto pela ação do Estado como pela iniciativa privada e pelo terceiro setor, o que, supostamente, facilitaria a ação dos habitantes das cidades, através de formas de autoconstrução e do estabelecimento de padrões que as próprias pessoas pudessem escolher.⁷

Ribeiro (2003) refere-se a essas questões avaliando-as como medidas posteriores à fase monopolista do capitalismo, em que o planejamento público, no contexto do Estado do Bem Estar Social, provia as condições não-

⁶ Este trabalho utiliza o conceito de habitação nesse sentido ampliado, e utiliza também para nomeá-lo, a designação *habitat*, com o mesmo sentido e a intenção de simplificar o entendimento na leitura e deixar claro que habitação, quando referida aos pobres urbanos, necessariamente, inclui todos os serviços e a infra-estrutura, além da casa propriamente dita.

⁷ Essas idéias apresentadas no workshop internacional promovido pela DPU e a Overseas Development Administration, em Londres, novembro de 1991, buscavam responder: “o que nós estivemos fazendo antes de 1991 e o que nós faríamos diferente agora?” e “como nós estamos nos organizando para o futuro da nova agenda?” O primeiro item da agenda seria: propostas para a privatização dos serviços públicos municipais e a insistência nas formas de utilização de trabalho intensivo, para aumentar a produtividade dos investimentos públicos e privados na infra-estrutura; alteração no quadro regulatório; firmeza com o governo local e ações firmes sobre a fragilidade do sistema financeiro, que é determinante no financiamento da urbanização e identificado como gerador de grande parte da crise nas dívidas dos países em desenvolvimento (Harris, 1992, p. 2-4).

capitalistas de acumulação do capital e de reprodução social, produzindo infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos através do fundo público, o que teve como consequência o aumento da produtividade do trabalho e a aceleração da acumulação do capital, melhorando as condições de vida do conjunto da população. A fase atual, de globalização, requer novas fronteiras para o capital, onde

[...] o planejamento público deixa de orientar-se pelo lado da demanda e passa a fundar-se nas exigências da oferta. [...] A idéia de plano para a cidade é substituída pela de projeto, e as preocupações finalísticas são abandonadas em favor de uma concepção instrumental na intervenção, através da qual se busca dotar a cidade de elementos que melhor a adaptem aos requerimentos e necessidades da flexibilidade e da competitividade (RIBEIRO, 2003, p. 67).

A partir da década de 90, as concepções com respeito às diferentes práticas urbanas começaram a insinuar um novo espaço para a efetivação das políticas urbanas, inserindo os conceitos de participação popular e de parcerias público-privado, de combate (ou diminuição) da pobreza, de produção concertada da cidade, de direito e acesso à cidade, à moradia e à terra urbana de maneira progressiva (como direito humano) integrados ao conceito de desenvolvimento urbano sustentável. Essas propostas se construíram sobre princípios que visavam uma maior independência do governo local e práticas orientadas por uma legislação que, para responder às novas demandas, passa a ser flexibilizada. Elas aparecem como propostas no Movimento pela Reforma Urbana que ocorreu no País - assim como na maioria dos países latino-americanos, com mais ou menos os mesmos formatos, intenções e resultados - culminando com a elaboração do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, responsável pela geração de importantes instrumentos de alteração da legislação existente, tais como o Estatuto da Cidade, a Lei n.º 10.257 de julho de 2001.

As cidades brasileiras de diferentes tamanhos vêm há muitas décadas apresentando uma realidade que, como regra geral, mostra a presença de assentamentos irregulares nos centros urbanos ou em suas periferias, com índices que atingem, hoje, percentuais variando entre 20% e 40% das populações totais. Essas áreas, normalmente chamadas de áreas “ilegais”, na verdade configuram parte importante do desenvolvimento real das cidades (ou as cidades reais), determinando a morfologia mesmo dos menores núcleos. Embora a problemática relacionando moradia-pobreza-cidade não seja nova dentro do planejamento, mantém-se a discussão sobre a crise do conhecimento na área das teorias que dão conta da problemática urbana. Nessa problemática, a questão habitacional para as populações de renda mínima, para as sem renda ou para as de renda promovida pela economia informal, os habitantes das ocupações, invasões, vilas, ou seja, as formações sócio-espaciais identificadas como “favelas” apresentam um delineamento e propostas de solução dos mais críticos no espectro do planejamento urbano.

Da identificação desses espaços, emerge a questão: são eles organismos estranhos à cidade legal ou deve-se pensá-los como o desenvolvimento mais apropriado à cultura local, ao clima e às demais condições do que os planos produzidos para essas cidades pelos governos? Tal questão, colocada insistentemente por Hardoy e Satterhwaite (1989, 1990, 1991) surge de formulações iniciadas nos anos 70 sobre a problemática dos espaços informais nos países em desenvolvimento, apoiada nas idéias de John Turner. Esse autor, onde todos viam uma cidade em desagregação e miséria, via uma forma autônoma de construir e morar: através da autoconstrução e do gerenciamento de suas construções. Para ele, os pobres do Terceiro Mundo estavam a caminho da independência na formação do ambiente construído. Ele insistia⁸ também no papel do Estado de garantir ao pobre o acesso, pessoal e

⁸ A partir das afirmações de Turner, Colin Ward no livro *Freedom to Build* (1972), organizou as *três leis de Turner*. São elas: 1ª. Lei: Quando o morador controla as decisões mais importantes e estão livres para fazer decisões pessoais sobre o projeto, a construção ou o gerenciamento da sua casa, tanto o processo quanto o ambiente produzido estimulam o bem-estar individual e o bem-estar social. Quando as pessoas não têm controle ou responsabilidade sobre as questões chave do processo da moradia, o ambiente habitacional pode se tornar uma barreira à realização pessoal e um peso para a economia. //2ª. Lei: A coisa mais importante sobre a casa, não é o que ela é, mas o que ela faz na vida das pessoas. //3ª. Lei: As deficiências e imperfeições na sua casa são infinitamente mais toleráveis se são sua responsabilidade do que se fossem responsabilidade de outras pessoas (TURNER, 1991).

local, a recursos que possibilitassem a constituição do processo da construção, assim como atribui a ela, a possibilidade de funcionar baseada em padrões de “desempenho”, a partir da afirmação de que o controle do processo de “desenhar, construir ou gerenciar” deve ser do morador e não ser restringido pelas especificações impostas, ou seja, por padrões, regras e normas presentes na legislação. Seus argumentos assentavam-se na idéia da *participação* do habitante no processo de decisão, tanto no contexto da moradia quanto em discussões sobre coisas da cidade, existindo, atualmente, pouca divergência - se é que há alguma - sobre essa questão. A participação - que incluiria os benefícios da inclusão social, cultural e política, reafirmando uma relação do morador com a cidade - vai significar, também, a responsabilização significativa do habitante no processo, incluindo o estabelecimento de hierarquias, de prioridades e de critérios orçamentários e políticos para a tomada de decisão.

Além de importante como referência inicial para o processo de flexibilização dos padrões, a influência de Turner se estendeu sobre as políticas públicas de habitação chamadas de “alternativas”. Seus pressupostos auxiliaram na formulação da idéia de que, dada a premência de tempo, a escassez de recursos e as escalas sem precedentes alcançadas em termos da complexidade, do tamanho e do número dos problemas, a provisão de infraestrutura urbana está forçosamente relacionada à possibilidade de aquisição de benefícios econômicos e sociais de baixo custo, ou seja, que consigam ser pagos tanto pelos Estados nacionais (na sua relação com os credores internacionais) como pelos municípios (no nível fiscal) e pelos usuários (de acordo com seu poder de pagar). Embora o termo “alternativo” tenha significado inicialmente a proposta de busca, desenvolvimento e aceitação de materiais, técnicas e processos construtivos novos, mais eficientes e baratos, na prática, traduziu-se na provisão de habitação, serviços, transporte e infraestrutura, ou seja, a cesta básica de necessidades urbanas para os moradores das áreas informais (e igualmente para o setor urbano formal), obedientes aos critérios colocados pela nova ordem econômica e reforçados nas políticas advogadas pelos organismos multilaterais, presentes nas diferentes agendas criadas, especificamente, para os países em desenvolvimento. Essas idéias, suas propostas projetuais e suas metodologias tornaram-se referência na

formulação de políticas habitacionais para os países em desenvolvimento e desposadas pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial. No Brasil elas passaram a ser comuns a partir dos anos 70, através das práticas do BNH (1964-86). O trabalho de Turner marcou o início de uma nova visão sobre políticas públicas de habitação, específicas para os pobres, promovendo o processo de “informalização” das cidades, o qual vem sendo identificado de maneira inequívoca nas análises de autores latino-americanos como Smolka (2003), Clichevsky (2003) e, mais recentemente, Salas (2005).

1.4 O PROBLEMA DE PESQUISA E A JUSTIFICATIVA

Estudos recentes⁹, para os países desenvolvidos, identificam nos padrões importantes elementos para a qualificação das políticas públicas, com potenciais efeitos multi-setoriais sobre a vida do habitante urbano, especialmente em relação à saúde, passando a retomá-los e a apontá-los como promotores da qualidade de vida e da justiça social.

Os padrões são criados e empregados com o objetivo de garantir níveis mínimos de higiene, saúde e segurança, para a qualificação do ambiente construído em termos de habitabilidade e sua formalização passa a definir a legislação urbanística e de habitação, sendo reconhecidos como a representação de critérios mínimos (de saúde, sociais, econômicos, políticos, culturais, técnicos, etc.) que, instituídos ao longo do tempo e transformados em representações físicas através de dispositivos urbanísticos, dirigem-se a toda a sociedade. Com o respaldo de estudos de impacto e de políticas de saúde, os padrões têm sido tomados como referência nas áreas da saúde pública, da percepção e da psicologia ambiental, sendo resgatados na proposição e na construção das políticas públicas em saúde. Pesquisas provenientes das áreas biomédicas e do comportamento (OMS-OPAS, 2005) identificam na moradia um espaço que deve ser adequado para reduzir ao mínimo as tensões psicológicas e sociais e recomendam que a mesma contemple serviços de

⁹ Atualmente, os Estudos de Impacto na Saúde (HIA) são um conjunto de passos que constroem de maneira qualitativa ou quantitativa um instrumento de avaliação potencial dos efeitos da saúde produzidos por determinado projeto ou política antes de sua construção ou aplicação. Essa ação possibilita um cenário para a interpretação dos possíveis efeitos de, por exemplo, políticas de uso do solo, de transportes ou habitacionais sobre a saúde dos habitantes a quem as mesmas se dedicam (OMS-OPAS, 2005).

saneamento, educação, saúde, segurança e garantir a prevenção aos riscos oferecidos por excesso de ruídos, desenho inconveniente, materiais de má qualidade ou perigosos, falta de insolação, excesso de frio ou calor, umidade, excesso de densidade, garantir a acessibilidade e a mobilidade, etc. A existência de vínculo consistente entre más condições de habitação e más condições de saúde e pobreza vêm sendo reiterada, além de reconhecerem, através de estudos empíricos, que melhoras nas condições da moradia têm um potencial para melhorar a saúde, e, em especial, a saúde mental (OMS-OPAS, 2005). Outras pesquisas afirmam ser o ambiente doméstico o lugar onde o habitante se recupera do ciclo diário de atividades, através do convívio, do relaxamento, do repouso e da digestão, sendo o espaço onde se criam estados fisiológicos que aumentam a disponibilidade pessoal ao *stress* ambiental, diminuindo a capacidade do sistema imunológico, o que demanda, portanto, condições favoráveis ao descanso e à saúde (COHEN, 2004). Avaliações comportamentais realizadas a partir das teorias de Percepção, da Psicologia Ambiental, da Geografia Humana e da Sociologia Urbana têm apontado novas dimensões e conexões entre o ambiente e a saúde (KAPLAN, KAPLAN, 1989), insistindo na necessidade de pesquisa transdisciplinar, que requer “[...] uma colaboração intersetorial em todos os processos, não apenas para alcançar metas de saúde, mas na verdade, para deter a atual situação de deterioração da habitação” (OMS, Report – 1990).

Todas essas avaliações e seus variados argumentos redundam na confirmação da relação habitação e saúde como extremamente significativa para a qualificação da vida urbana e de seus moradores e validam o questionamento sobre as formas da produção habitacional e de construção do território produzidas pelas atuais políticas públicas promovidas pelo Estado, especialmente em seus desdobramentos.

A moradia, especialmente quando referida a dos pobres das cidades, é entendida de maneira abrangente como habitação *stricto sensu* e também como solo, equipamentos e serviços, conformando os bairros, as vizinhanças, o espaço (território) representado por redes de relações físicas e sociais.

Desde muitas décadas se vem identificando como regra geral a presença de assentamentos irregulares nos centros urbanos ou em suas

periferias, nas áreas normalmente chamadas de “ilegais”, “informais” ou “favelas” e que estão, na verdade, configurando o desenvolvimento sócio-espacial enquanto estrutura física e social que abriga os mais pobres. Esses espaços, apesar da exclusão física e social a que estão submetidos seus moradores, mais do que *estarem* na cidade *são parte* da cidade real. No entanto, embora compartilhem um mesmo contexto social e econômico, há distinções nítidas entre os espaços legais e ilegais, os espaços formais e informais, os dos ricos e os dos pobres, o que afeta a todos e atinge, em especial, os mais vulneráveis.

O mercado de terras, grandemente influenciado pelas condições de pobreza, tem definido estratégias de produção de habitação, específicas para os países em desenvolvimento, e, dentre as formas majoritárias assumidas, podem ser identificadas três: a do mercado (formal ou informal); a produção do Estado, e a produção dos grupos que, sem renda para participar dos programas de financiamento estatais e do mercado formal ou informal de terras, constroem suas casas e a cidade na ausência de instâncias jurídicas legais, a partir da invasão (ou ocupação) de terras (públicas ou privadas) e da construção da moradia através do mutirão comunitário ou da autoconstrução¹⁰. O presente estudo dedica sua atenção a este último segmento.

Identifica-se no contexto econômico e político, internacional e nacional, uma rede de declarações de direitos e princípios que objetivam garantir o acesso à cidade e à sustentabilidade, os quais se instalam e instituem como pressuposto básico das políticas sociais para a população de baixa renda, a garantia da posse da terra, na intenção de promover as políticas preconizadas, mesmo frente à incapacidade financeira dos Estados nacionais. Esse processo denuncia que a informalidade passa a ser aceita como parte da cidade real e que sua melhoria (ou cura) deve ser pesada e/ou resolvida

¹⁰ Essas formas de apropriação do solo são explicadas, por Abramo, a partir de *três lógicas da ação social*. Segundo esse autor, há a *lógica do Estado*, quando este define a forma, a localização e o público alvo que terá acesso à terra urbana; a *lógica do mercado*, onde a oferta e a demanda de terra se encontram, seja no mercado formal – que obedece às normas jurídicas e urbanísticas formais –, seja informal; e a *lógica da necessidade*, segundo a qual a pobreza, que impede o atendimento das necessidades básicas a partir de recursos monetários, empurra os moradores para ações coletivas de invasão ou para a ocupação das terras urbanas, públicas ou privadas (ABRAMO, 2003).

através de programas de flexibilização jurídica e/ou habitacional e de pequenas intervenções, pontuais, urbanísticas e ambientais.

Verifica-se que, se por um lado, isso é o que atualmente tem sido oferecido pelas políticas sociais dedicadas à habitação, por outro, identifica-se, na literatura recente, um crescente e significativo volume de dúvidas acerca destas propostas como sendo as melhores soluções para a habitação do pobre urbano. Diversos estudos sobre experiências brasileiras e latino-americanas baseadas na flexibilização de códigos e regras urbanísticas legais – e em especial as políticas de regularização fundiária – têm propiciado discussões inovadoras e apresentado resultados surpreendentes, ao questionarem as presentes formas adotadas para abrigar os moradores (mais pobres) das cidades.

Dentre essas abordagens, sublinham-se: os trabalhos que abordam os possíveis efeitos perversos da regularização fundiária (SMOLKA, 2003) ou a importância dos debates jurídicos sobre a informalidade (FERNANDES, 2003) ou ainda as experiências do Rio-Favela no Rio de Janeiro, que não diminuem a pobreza nem a violência nos morros (ABRAMO, 2003; FIORI, 2005); o trabalho que identifica o aumento da informalidade no Peru, após 40 anos de aplicação de políticas de regularização (SMOLKA apud CALDERÓN, 1999); o estudo que conclui sobre a América Latina, em geral, mostram que não há relação clara entre regularização e erradicação da pobreza, mas, ao contrário, a densificação desses espaços e uma perspectiva especulativa (CLICHEVSKI, 2003); o estudo de Salas, também para a América Latina, que aponta a expansão incontrolável das favelas e os custos impostos à cidade como um todo com a construção de redes de água, esgotos que duplica os preços em relação a instalações em situações normais (SALAS, 2005); as avaliações sobre os programas municipais aplicados a Porto Alegre, específicos de regularização fundiária, e que alcançaram resultados débeis em termos de cobertura (ALFONSIN, 2002; IBAM, 2004; BAIERLE, 2005); e, ainda, pesquisas que identificam indícios de que tais programas tendem a potencializar os problemas da cidade, inviabilizando as propostas básicas de resgate da função social da propriedade e da cidade, reforçando os problemas causados pela pobreza -, e muitas vezes tidos como intangíveis -, tais como a estigmatização, o agravamento da segregação e o convívio com a violência

dos traficantes e com a “[...] economia do narcotráfico” (ABRAMO, 2003; CLICHEVSKY, 2003).

Insiste-se, portanto, na intenção de entender, explicitar e explicar o nexos que leva as ações do poder público a se efetuarem através da flexibilização dos padrões, construindo uma cidade com uma visão de curto prazo e desarticulada de um projeto mais amplo e de um entendimento coletivo do processo de transformação social, subestimando as contradições sociais e os conflitos espaciais que podem estar reproduzindo. A identificação de que as atuais diretrizes que propõem a flexibilização podem estar incorrendo em uma direção oposta à buscada pelas políticas progressistas, sendo criadoras de mais pobreza, com mais invasões, aumento das taxas de densidade, novas favelas nas periferias e descontrole social e jurídico, acrescidos da doença, da violência e da não-constituição de alguma forma de pacto social pela solidariedade, tende a invalidar a proposta que está sendo hegemônica no País.

A partir desse reconhecimento identifica-se, como problema da pesquisa, a necessidade de se re-situar a integridade dos padrões habitacionais e urbanísticos. Interpreta-se que a reflexão sobre os efeitos da flexibilização dos padrões urbanísticos e de habitação presentes nas políticas públicas de habitação e aplicáveis a assentamentos informais, ao incidir sobre as formas de gestão e uso do solo, se reveste de importância no contexto brasileiro, pois contempla parcela significativa da população, o que justifica este trabalho.

Na escolha do tema *A Flexibilização dos Padrões Habitacionais e Urbanísticos e as Formações Sócio-espaciais Informais* tal justificativa é reafirmada pois não há, na literatura especializada, análise e avaliação nos termos propostos por este estudo. Esta pesquisa, então, pode iniciar um processo transdisciplinar, conectando políticas públicas de habitação e políticas de saúde, tendo como elemento de ligação os padrões, elementos identificados como determinantes na constituição da qualidade de vida e de ambientes sociais e físicos mais saudáveis.

Entende-se que essa opção pode ser identificada como desviante do *main stream*, pois como diz Smolka, “[...] a crítica aos métodos tradicionais de planejamento normativo muitas vezes leva à defesa da desregulamentação

e da ausência do Estado” (SMOLKA, 2006,p. 17) o que leva a identificar nos padrões apenas empecilhos ao acesso à moradia, tendendo, de maneira generalizada, à defesa da flexibilização dos mesmos.

Para o desenvolvimento pretendido nesta tese, a análise dessas questões será desmembrada em momentos paralelos e complementares, interpretando-se que a base sobre a qual as políticas públicas recentes para a habitação são promovidas assenta-se, em relação aos discursos político, econômico e físico, nos âmbitos e argumentos apresentados, esquematicamente, a seguir:

Proposta econômica	Discurso político	Representação física
<p>Mercado Neoliberalismo Globalização</p>	<p>Inclusão social Democracia Local</p>	<p>Flexibilização Gravame da diferença Duas cidades: a dos ricos e a dos pobres</p>

Figura 1: As políticas públicas e seus discursos.

1.5 OBJETIVOS

A presente pesquisa visa examinar a legislação orientadora das atuais políticas de flexibilização dos padrões urbanísticos e de habitação, aplicadas a Porto Alegre, que são avaliadas em relação a estudos que reforçam o papel da habitação na promoção da qualidade de vida. Os estudos empíricos oferecem a leitura em relação às condições de inclusão/exclusão.

A flexibilização é tomada em um conceito amplo, visto que se depreende que, “antes” das políticas públicas, há a utilização, por parte da população, de características construtivas ou de ocupação (já padrões flexibilizados) como atos que prescindem de consultas a possíveis definições estabelecidas ou estatuídas. Assim, identifica-se que essas políticas vêm, a *posteriori*, mediar o *status* irregular com o regulado, e ao optarem pela regularização, concedem que a flexibilização, *ex ante*, passe a um novo *status* que é o da adoção, em grande parte, de seus condicionantes e características, e, ao final, realiza-se uma das muitas faces da flexibilização. Cabe, então, indagar e compreender as razões da cidade informal, tendo na referência à

flexibilização dos padrões uma questão significativa, pois ela (a cidade) se compõe, - e, ou em parte, se descreve e se explica -, por significativa parcela informal.

Essa intenção encontra respaldo na avaliação feita por Magela Costa (2004) sobre a necessidade de que sejam desenvolvidos, além de estudos empíricos sobre a realidade dos espaços sociais brasileiros de baixa renda, estudos teóricos, que permitam interpretar os processos para realimentar a passagem da teoria para a proposição de práticas de mudança social (Magela Costa, 2004). O autor, embora reconheça avanços recentes no conhecimento da urbanização, indica a necessidade de mais estudos sobre a questão. Com o mesmo objetivo, Maricato (1995) coloca a importância do compromisso com o empírico como maneira de romper com o “desenvolvimento da desigualdade”, pois, ainda segundo a autora, é do conhecimento da realidade que emergirão novos padrões de urbanização e uma nova ordem legal extensiva a toda a cidade e a todos os cidadãos (MARICATO, 1995).

A pesquisa, então, propõe como objetivo geral: *analisar a legislação urbana e de habitação que orienta as políticas públicas de flexibilização de padrões, investigando suas manifestações, tendo como referência o caso de Porto Alegre.*

Como objetivos específicos, examinam-se os efeitos da flexibilização segundo quatro aspectos determinantes da própria definição do objeto que levam em conta suas manifestações físicas, econômicas e políticas:

- a gênese dos padrões, e suas contribuições, observadas sob o ponto de vista histórico e a visão dos autores em relação ao papel dos mesmos na qualificação das condições de vida urbana, ante as propostas das políticas públicas;
- os objetivos de longo prazo do planejamento e os possíveis efeitos obtidos quando, na construção da política pública, os custos são privilegiados, através da diminuição dos padrões e de soluções pontuais;
- as grandezas físicas, isto é, dimensões e limites, definidas através de padrões (ou da flexibilização dos mesmos) em suas manifestações nos assentamentos onde incide, avaliadas

segundo os espaços criados através da aplicação da legislação, e

- as experiências empíricas, onde a qualificação do espaço é verificada ante à exclusão-inclusão.

Espera-se que o produto dessa interpretação auxilie no encaminhamento e na formulação de diretrizes, para as políticas públicas urbanas, assentadas na relação saúde-habitação e capazes de orientar ações constitutivas de espaços urbanos de qualidade.

1.6 METODOLOGIA

A metodologia do trabalho privilegia uma abordagem teórico-conceitual que concilia diferentes paradigmas teóricos (conforme seção 1.7 Fundamentação Teórica) criando, a partir da concepção de vários autores e da análise da lei, uma estrutura analítica que é aplicada às situações concretas, onde a legislação, as políticas públicas e as formações sócio-espaciais informais são interpretadas com vistas aos objetivos do trabalho. Busca-se identificar os efeitos das políticas de flexibilização de padrões nos assentamentos informais, efeitos esses que se estendem à qualidade de vida dos moradores dos assentamentos informais, com repercussões na cidade formal.

Essa identificação é realizada através de argumentações teóricas e de comprovações empíricas, desenvolvidas de maneira independente, como questões e hipóteses, no Capítulo 3, Desenvolvimento das Análises, cujas conclusões são recompostas, de maneira a unificar as análises finais da pesquisa, no Capítulo 4, Conclusões e Recomendações.

O desenvolvimento das questões teóricas está assentado em (a) uma análise histórico-teórica sobre os padrões habitacionais em seu processo de constituição e no recente processo de flexibilização e, (b) em interpretações sobre os objetivos do planejamento, na relação planejamento-custos presente nas políticas de flexibilização. Para a comprovação das hipóteses trabalham-se exemplos da legislação urbana e habitacional assim como são avaliadas unidades de análise empírica (assentamentos informais, antes e após a

intervenção da política de flexibilização), e ambos, legislação e unidades de análise, são analisados com o objetivo de identificar os efeitos presentes, e os possíveis efeitos, sobre as populações desses assentamentos assim como as possíveis repercussões sobre a cidade formal.

1.6.1 OS TEMAS E A ESTRUTURA ANALÍTICA

A estrutura analítica do trabalho se desenrola conforme o esquema apresentado na Tabela 1 abaixo, onde cada um dos temas, com base na Fundamentação Teórica, sustenta o estudo das situações empíricas.

Tabela 1: Estrutura analítica e fundamentação teórica do trabalho

TEMA	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	UNIDADE DE ANÁLISE
1) A constituição de padrões habitacionais e urbanísticos é resultado de um processo cumulativo e histórico no qual os critérios de saúde foram determinantes. Estará a flexibilização de padrões criando o “perigo oposto” de Sartori?	Conceitos de padrões, saúde e a relação saúde-habitação. Salingaros e Souza sobre a espacialidade. Sartori para a discussão de políticas públicas.	Legislação urbana e de habitação no Brasil. Propostas do campo da saúde para tratar a relação saúde-habitação e qualidade de vida.
2) A flexibilização de padrões vem sendo justificada por visões de curto prazo, assentadas sobre custos, que negam o desenvolvimento e o planejamento e não atuam de forma eficiente sobre a pobreza que quer combater.	Conceitos de padrões. Os custos da regularização fundiária. Os objetivos do planejamento. Mascaro, Smolka, Abiko e Fiori para a discussão de custos da regularização fundiária e das políticas de combate à pobreza.	Dados sobre os custos da regularização de favelas no Brasil e América Latina. O papel do planejamento de longo prazo. Os elementos das políticas de combate à pobreza e seus pressupostos.
3) A flexibilização dos padrões, ao diminuir os padrões habitacionais e urbanísticos, grava a diferença no espaço urbano sobre o qual atua.	Conceitos de padrões. Regularização fundiária. Inclusão /exclusão. Clichevsky para a discussão de políticas públicas. Mapas axiais (Hillier/Rigatti)	Dados empíricos e secundários sobre as vilas de Porto Alegre. Mapas axiais, mapas, imagens de satélite e fotos.

TEMA	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	UNIDADE DE ANÁLISE
4) As políticas públicas e a regularização fundiária: estará o informal sendo assimilado como formal através das políticas públicas?	Conceitos de padrões, de saúde e a relação saúde-habitação. Turner e De Soto para a origem das políticas de flexibilização; Mascaro, na avaliação técnico-política; Sartori aporta a avaliação do perigo oposto e Clichevsky no debate teórico.	Legislação específica: Código de Obras, AEIS e Plano Diretor. Dados empíricos e secundários sobre as vilas de Porto Alegre.

A escolha desses temas levou à constituição de um caminho de análise onde os temas 1 e 2 foram desenvolvidos como *questões* teóricas a serem respondidas a partir da argumentação baseada no exame da legislação e nos pressupostos admitidos pelas políticas públicas de acordo com as idéias e os argumentos explicativos de autores selecionados; os temas 3 e 4 foram desenvolvidos como *hipóteses* a serem comprovadas a partir da análise da legislação (1.º PDDUA, Código de Edificações e a legislação para as AEIS) e de situações empíricas concretas, os assentamentos irregulares antes e após a intervenção pública ensejada pela flexibilização de padrões. Questões e hipóteses são objetos interconectados cuja proposta metodológica pretende criar o espaço necessário para as argumentações de acordo com as abordagens escolhidas para o desenvolvimento final do trabalho.

Os procedimentos adotados, para o desenvolvimento de cada um dos temas estabelecidos é a seguir apresentado em um roteiro sintético:

TEMA 1 - Esse tema é então desenvolvido na tese como a seguinte questão: *A constituição de padrões habitacionais e urbanísticos é resultado de um processo cumulativo e histórico no qual os critérios de saúde foram determinantes. Estará a flexibilização dos padrões criando o que é identificado por Sartori como “o perigo oposto”?*

Para responder a questão, utiliza-se estudo histórico dos padrões, através das políticas públicas, com a análise da legislação habitacional e urbanística, em relação aos espaços sócio-espaciais criados. Identifica-se o estabelecimento dos

padrões, a partir do século XIX até os dias atuais, examinados através de elementos da legislação, no país. As propostas do campo da saúde (OMS, OPAS, FIOCRUZ) são chamadas a tratar a relação saúde-habitação, baseadas nas recentes incorporações de critérios médicos às soluções habitacionais. Utiliza-se o trabalho de Mascaró (2006), Salingaros (2006) e Souza (2001) que, partindo de diferentes abordagens, possibilitam os elementos teóricos que respaldam a formulação pretendida para a relação entre espacialidade e qualidade de vida, permeadas pela relação flexibilização-saúde. Sartori é chamado com o objetivo de orientar a avaliação crítica das políticas públicas efetivadas, respondendo à questão: Estará tal procedimento criando “o perigo oposto”? Esse tema é explicado através da relação: padrões - espacialidade - políticas públicas.

TEMA 2 - O presente tema é desenvolvido buscando interpretar o planejamento (alternativo) urbano, através da crítica à priorização dos custos na regularização e urbanização dos assentamentos irregulares, e é respondido como a seguinte questão: *As justificativas para a flexibilização são propostas com visão de curto prazo que supervalorizam critérios relativos aos custos negando o planejamento e um horizonte de desenvolvimento sócio-espacial mais justo e de qualidade.*

Considerando a relação das escolhas econômicas ante os pressupostos do planejamento urbano, interpreta-se que essa opção das atuais políticas públicas de habitação tende a diminuir a amplitude e as repercussões das mesmas em outros âmbitos, como instrumento de combate à pobreza. Como resposta a essa questão teórica, Smolka (2003; 2006), Abiko (2003), Mascaró (2006) e Fialho (2006) são trazidas para a discussão das questões referentes aos custos das políticas propostas. O trabalho de Fiori possibilita a leitura dos custos em relação ao planejamento, através dos “sete elementos

analíticos” para a construção de políticas públicas de habitação que trabalhem para diminuir a pobreza (FIORI *et al.*, 2004). Essa proposição é explicada através da relação: custos-espacialidade- planejamento.

TEMA 3 - Esse tema é desenvolvido como a seguinte hipótese de trabalho: *As políticas públicas que promovem a flexibilização através da regularização fundiária não atendem plenamente aos objetivos de inclusão das populações baixa renda à cidade formal.*

No desenvolvimento da comprovação da hipótese, as vilas são avaliadas utilizando imagens de satélites, mapas geo-referenciados, mapas axiais, cartografia e visitas ao local para a avaliação das áreas e das dimensões das vias de circulação e acesso, em referência às condições de segurança (segurança contra incêndio, recolhimento de lixo, ambulâncias, etc.), identificação de espaços abertos de lazer, áreas verdes e espaços comunitários. para os assentamentos urbanizados que mantiveram a estrutura original é realizada avaliação “antes” e “depois” da intervenção da política pública. nessas situações, utilizam-se mapas axiais (Hillier, 1984 apud Rigatti, 2000) que buscam interpretar as situações de exclusão/inclusão, a partir do que poderão ser avaliadas as relações de integração ao tecido urbano do entorno. para as áreas novas ou as que foram muito alteradas (através de procedimentos de derrubada das moradias pré-existentes e da criação de novas construções) a espacialidade é avaliada através da relação entre espaços abertos e fechados, acessos, densidades, dimensões e localização das vias, espaços de lazer. para os dois tipos de regularização identifica-se a existência/inexistência de código de endereçamento postal. A análise empírica envolve assentamentos irregulares de porto alegre e é desenvolvida sobre os assentamentos: Planetário, Princesa Isabel, Lupicínio Rodrigues, Batista Flores, Cosme Galvão, Teresina e Dona

Malvina. Clichevsky (2003) auxilia na constituição da abordagem referente aos efeitos das atuais práticas enquanto produtoras de uma cidade particular para os pobres, e no aprofundamento da reflexão sobre a problemática habitacional e sobre o alcance das alternativas tentadas. esta proposição é explicada através da relação: flexibilização-espacialidade-inclusão.

TEMA 4 - Os procedimentos para o desenvolvimento desse tema permitem discutir a flexibilização em relação à qualificação espacial e contemplam situações concretas da legislação em Porto Alegre (Códigos de Obras (62, 72, 92), AEIS, PDDUA). O tema é desenvolvido como a seguinte hipótese: *As políticas públicas e a exclusão / inclusão social: estará o informal sendo assimilado como formal através das políticas públicas?*

A comprovação da hipótese é realizada através da identificação e da avaliação de que ocorre a assimilação do informal como aceito e aquilo que passa a ser entendido como “formal” ou “regularizado” (agora flexibilizado). Mascaró (2006) aporta avaliações e referências técnicas na constituição dos espaços urbanos e da habitação de avaliação de padrões. Sartori contribui com a questão “até que ponto é possível fazer?” Referências de padrões para áreas habitacionais são trazidas, através da bibliografia consultada, como exemplo e para a demonstração de situações onde critérios médicos, pertinentes à produção da casa e da cidade saudáveis, são incorporados às soluções de habitação. Essa proposição é explicada através da relação: flexibilização-espacialidade-legislação.

Cada um dos temas propostos terá uma conclusão independente. As conclusões assim elaboradas possibilitarão concluir em que medida as políticas públicas que empregam a flexibilização se aproximam, ou não, dos

recentes conhecimentos promovidos e propostos pelos organismos internacionais de saúde, que relacionam esta às condições de moradia, e o quanto se guiam pelas análises que propõem soluções e alcançam efeitos no nível da espacialidade, dos custos, do planejamento e da inclusão/exclusão social, colocando efeitos e repercussões para os moradores.

1.6.2 UNIDADES DE ANÁLISE

As unidades de análise da pesquisa - as vilas urbanizadas - foram escolhidas com base na possibilidade de colher informações o mais completas e abrangentes possíveis, mais do que uma escolha determinada. Dadas as informações existentes e disponibilizadas pelo DEMHAB, a pesquisa é feita sobre as vilas: Planetário, Lupicínio Rodrigues, Condomínio Princesa Isabel, Graciliano Ramos, Cosme Galvão, Dona Malvina e Terezina. A opção pela Vila Planetário, sim, foi uma escolha inevitável, pois a mesma, dentre os projetos de urbanização com regularização fundiária, foi a primeira área onde o processo de regularização aconteceu, em Porto Alegre, e sobre a qual existem estudos disponíveis, possibilitando a avaliação dos efeitos da regularização. As demais vilas foram escolhidas com o objetivo de estabelecer dois tipos de verificação: (1) as vilas com regularização, mas sem construção habitacional, ou seja, as que mantiveram a estrutura original (caso das vilas Graciliano Ramos, Cosme Galvão, Dona Malvina e Terezina) sobre as quais realizou-se análises qualitativas, visuais e dos espaços abertos; e (2) as vilas completamente alteradas, envolvendo a construção de moradias (as vilas Planetário, Lupicínio Rodrigues, Condomínio Princesa Isabel), analisadas através da utilização dos mapas axiais e da análise sintática. Em ambos os casos se buscou verificar os efeitos da regularização sobre a exclusão/inclusão social.

1.6.3 As demais análises

Além da análise das vilas regularizadas, a pesquisa realizou:

- a análise da legislação, observada de um ponto de vista da constituição histórica dos padrões e da flexibilização dos mesmos;
- a análise da legislação e de seus pressupostos, avaliando especificamente os Códigos de Edificação de Porto Alegre para os anos 1962, 1972 e 1992; o PDDUA e as AEIS. Escolheram-se os padrões “vãos de iluminação”, “áreas dos cômodos” e a legislação sobre as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para o exame da flexibilização e dos possíveis efeitos sobre a saúde e a qualidade de vida urbana;
- a análise dos custos baseou-se nos trabalhos de Abiko e Smolka, para o Brasil, e na pesquisa de Fialho, para Porto Alegre, associados às interpretações de Clichevsky, Mascaro, Souza, Salingaros e Fiori *et. al.*, na análise comparativa dos efeitos e dimensões (amplitude) das políticas públicas no combate à pobreza e na qualificação da vida urbana; e
- As análises da relação saúde-habitação e a relação e da qualificação da moradia relacionada aos padrões.

1.7 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.7.1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, ao entender como determinantes para a gestão da cidade as formulações do planejamento urbano, buscou a convergência de diferentes vertentes e perspectivas de análise, na tentativa de compor um quadro explicativo, capaz de respaldar as questões e as hipóteses da pesquisa.

Primeiramente, apoiou-se em Magela Costa-Fainstein (2004), Souza (2001), Salingaros (2006) e Mascaró (2006) para orientar a abordagem teórica referente às formações sócio-espaciais. Os passos específicos que orientaram a avaliação das políticas públicas em relação à flexibilização foram baseados no trabalho de Sartori (1981) que identifica no planejamento uma linguagem que deve possibilitar a operação prática conduzida inteligentemente

para alcançar os objetivos a que se propõe. Na busca de um quadro esclarecedor dos processos de exclusão-inclusão, possibilitados pelas políticas de flexibilização, o modelo de análise de Bill Hillier-Rigatti foi utilizado na abordagem empírica. As políticas sociais de habitação específicas para combater a pobreza são explicadas através do trabalho de Fiori *et al.* (2004), dentro de um quadro analítico que encaminha os *sete elementos de análise*, propostos pelo autor, como referências no nível do planejamento urbano.

1.7.2 REFERENCIAL TEÓRICO

Dada a atual constituição das políticas macroeconômicas, nacionais e internacionais presentes nos processos de globalização e de internacionalização da economia, as soluções encontradas pelo planejamento para a questão da moradia do pobre urbano têm sido pensadas a partir das limitações dos custos, contando com a participação dos moradores para sua consecução e dependentes das políticas públicas sociais. Nas condições econômicas vigentes nos países em desenvolvimento essas soluções têm sido propostas tendo como horizonte a flexibilização dos padrões de habitação e urbanísticos, que, embora não seja declarada, está na base das políticas públicas. Considerando os efeitos da flexibilização dos padrões sobre a qualidade de vida e a justiça social - e baseando-se nos recentes estudos e pesquisas em saúde - busca-se um entendimento dos “efeitos cumulativos e secundários, que não são previstos nem desejados” (SARTORI, 1981) das políticas públicas em suas formas manifestas de tratar a questão.

A construção de uma nova visão sobre a problemática urbana que busca a superação das condições sócio-espaciais atuais, tendo como objetivo a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda através da ampliação do direito de acesso à cidade e da promoção da sustentabilidade urbana, vem sendo reivindicada internacionalmente. No país, essa busca se apresenta com legislação específica, a Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade e com declaração no Capítulo de Política Urbana na Constituição Brasileira. Reflexões preocupadas com soluções que atendam aos moradores das cidades vêm-se desenvolvendo com múltiplas abordagens teóricas, com várias interpretações e intenções políticas e, igualmente, com diversas

ideologias, interesses e metodologias, obtendo como consequência, resultados diferentes, especialmente quando levadas à prática, isto é, à realização concreta dos espaços de moradia

As perguntas sobre *o que é o espaço, como o entender e agir sobre o mesmo*, numa perspectiva de transformação social positiva continuam sendo tema das discussões teóricas e das indagações dos planejadores críticos, especialmente nas situações onde a habitação informal tem presença determinante na composição sócio-espacial.

Dentre os autores preocupados com o planejamento que possibilite a transformação social positiva, Magela Costa (2004) introduz uma síntese das diferentes formulações teóricas correntes sobre o espaço urbano, questionando a existência de uma crise, ou impasse, no planejamento. Assim, baseado em Fainstein¹¹, propõe a “unificação de três abordagens” identificadas como dominantes nas teorias de planejamento hoje. As três posições seriam: a análise marxista e a estruturalista; as interpretações pós-estruturalistas ou pós-modernistas e as avaliações provenientes do “populismo urbano” ou do enfoque analítico que prioriza a democracia e os direitos individuais.

Entende-se, como Magela Costa, que a unificação das três abordagens é o grande desafio de qualquer agenda que proponha a transformação social e oriente-se na direção de uma construção multiparadigmática para a análise dos processos sócio-espaciais e das várias práticas políticas, como, por exemplo, as recentemente observadas no Brasil e no nível local, em Porto Alegre. O argumento de Magela é importante para o presente trabalho, na medida em que identifica a necessidade de se fundirem

¹¹ Para Fainstein, o problema das análises do planejamento está baseado em correntes distintas que não se unem de maneira complementar, sendo que todas elas são insuficientes para dar conta do urbano. De acordo com a autora, essas tendências de análise teórica seriam: fundamentadas nas análises baseadas na abordagem totalizante e economicista marxista e estruturalista, na qual se tem baseado a análise dos processos espaciais protagonizados pela economia política, e que embora privilegie a base econômica, aliada a uma positiva e abrangente análise, apresenta limitação na sua “insuficiência em incorporar as subjetividades que orientam o comportamento humano”; as interpretações pós-estruturalistas ou pós-modernistas (em relação a este enfoque, a crítica sobre as explicações reducionistas, que, embora incluam estudos de comunidade, cotidiano, identidade sócio-espacial, gênero, raça e cultura em geral, etc. abandonaram “tanto a análise econômica quanto dos interesses de classe” o que abre espaço para um número sem fim de agentes e grupos de interesse) e, as qualidades provenientes do que é caracterizado por populismo urbano, o enfoque analítico que prioriza democracia e direitos individuais e que, ao priorizar as preferências da população, existe, na verdade, mais na prática do que na teoria.

diferentes aportes na constituição de um aparato explicativo complexo que auxilie na leitura das coisas da cidade. À essa leitura, uma visão que busca orientar as ações do planejamento e as políticas públicas são apresentadas com base nas análises de Marcelo de Souza (Souza, 2001). O autor identifica a qualidade de vida e a justiça social como o parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial e, portanto, como o conceito-guia para orientar, do ponto de vista operacional, as ações do planejamento e seus desdobramentos como políticas urbanas, na busca da melhoria das condições de vida. Para o autor, a *qualidade de vida está relacionada à esfera privada* e responde à crescente satisfação das necessidades básicas e não básicas das populações (tais como *habitação, alimentação, saúde, etc.*), enquanto a *justiça social* diz respeito à esfera pública, correspondendo às ações que identificam a alteridade e ensejam a *participação e a inclusão da diferença*, evitando a exclusão, a desigualdade sócio-econômica e respondendo às perguntas: *o que é justo? É justo em relação a quê?*(SOUZA, 2001).

A partir de uma visão metodológica da ação do planejamento, buscando resgatar as qualidades complexas e vivas do espaço a partir do entendimento dos procedimentos que levam à sua (auto) criação enquanto “espaço-desenho particular”, Salingaros identifica as favelas como organismos auto-organizados capazes e responsáveis por compor uma complexa estrutura espacial cheia de vida (“diferente dos espaços mortos e degradados das propostas governamentais”) (Salingaros, 2006, p. 11) para abrigar a população de baixa renda. Portanto, essa “competência” que o saber popular possui de construir deve ser entendida, pesquisada, incentivada e utilizada para construir boas cidades (SALINGAROS, 2006).¹² Essa abordagem vem ampliar a visão pretendida para a avaliação do espaço urbano, somando-se às demais interpretações e imprimindo-lhes formas de ação prático-metodológica.

Essas vertentes, – Magela Costa-Fainstein que identifica a urgência de uma abordagem multiparadigmática para avaliar a complexidade urbana e dar respostas às condições específicas; Souza, que identifica os

¹² Outros autores também analisaram a relação entre espaço e relações sociais a partir de diferentes abordagens, como: os arquitetos Lynch (1960), Doxiadis (1968), Alexander (2005); o físico e matemático, urbanista Salingaros (2005); o filósofo Cassirer (1955) sobre o “espaço simbólico”, os geógrafos brasileiros Milton Santos (1970, 1978, 1979, 1985, 1999, 2001) e Marcelo de Souza (2001, 1999).

elementos constituintes do que seja qualidade de vida e justiça social; Salingaros que invoca a qualidade do desenho para qualificar a vida social e Hillier-Rigatti que auxiliam na identificação do processo de inclusão oferecido pelas políticas públicas, através da leitura propiciada pelo modelo de análise sintática – são especialmente importantes no contexto do presente trabalho. É aqui reivindicada a função constitutiva do planejamento urbano: a espacialidade, e aí, a problemática estabelecida pelas políticas públicas é invocada com referência à flexibilização dos padrões e discutida de maneira crítica. Nesse caso específico, estuda-se a espacialidade criada pela flexibilização dos padrões urbanísticos e de habitação e seus desdobramentos, efeitos ou entraves, em relação à qualidade de vida e à justiça social.

No ambiente relacional da teoria *versus* ação geradora, ou no itinerário que leva da teoria à prática social transformadora, interessa saber como se dá a articulação entre os conceitos de qualidade de vida e justiça social em relação ao desenvolvimento sócio-espacial, ou, dito de outra maneira, como é que, no contexto de pobreza e flexibilização, a habitação social oferece qualidade de vida urbana. Analisando uma forma de desigualdade social, em sua representação espacial – as favelas – que reflete a exclusão a que os moradores pobres das cidades estão submetidos, interpreta-se como a ação pública se dá na sua intenção prática de promover a inclusão, parte integrante dos processos que buscam a sustentabilidade urbana e objeto declarado das políticas públicas, no país, como o Estatuto da Cidade.

A busca que se estabeleceu na sociedade moderna, pós-Revolução Industrial, por padrões para a habitação é uma história promovida, muitas vezes, com intervenções violentas do Estado, em ações de remoção dos moradores e de demolição das habitações, estabelecidas com a intenção de acompanhar e propor novos patamares habitacionais e urbanísticos que continham como critérios geradores a incorporação de elementos (materiais, dimensões, índices e taxas, alturas, larguras, etc.) identificados como capazes de melhorar a saúde, a higiene, a segurança e a promoção social. Esse processo se realizou com procedimentos semelhantes no Brasil, tais como os promovidos por Pereira Passos, no Rio de Janeiro, em 1904 e a longa história de remoções de favelas que passam a ser executadas a partir dos anos 70. Embora as críticas e sua pertinência em relação aos excessos, essas mesmas

ações foram historicamente fundamentais na diminuição da mortalidade e da morbidade relacionadas com doenças como cólera, tifo e tuberculose e, atualmente, voltam a ser requisitadas como referendando ações mais abrangentes da saúde, a partir da moradia e do ambiente urbano (OMS, 2002; OPAS, 2005).

A forma adotada, hoje, pela crítica aos padrões é extremamente significativa entre os argumentos do Estado para tratar, através do controle do uso do solo, a solução para a habitação do pobre urbano nos países em desenvolvimento. A necessidade de responder às agendas de ajuste fiscal e a de garantia da propriedade incentiva o abandono dos padrões urbanísticos e de moradia nas propostas de urbanização dos espaços das favelas, a partir das variadas formas de regularização da informalidade, como resposta à necessidade de reduzir custos.

Nesse novo processo, os padrões têm sido identificados como razões que impossibilitam o pobre de acessar a cidade, assim como o seu abandono (ou a flexibilização) é identificado como facilitador do acesso da população pobre à formalidade. Isso se apresenta como uma contradição, pois, se os procedimentos que ocorrem na cidade são de *regularização*, isso significa uma busca de identidade com o que é formal, por identificação e concordância com o que é aceito, certo, ou regular e, portanto, com o aceite das normas que regem a cidade formal. Por outro lado, esse abandono dos padrões é, também, visto como facilitador, ao poder público, da construção de “[...] políticas de interesse social voltadas a minimizar a carência habitacional” (MAYER *et al.*, 2006).

Buscando ferramentas teóricas para a avaliação dos efeitos dessas políticas no contexto da habitação, entende-se, como Sartori (1981) que “[...] o fim é uma prática de acordo com um saber”, exigindo, portanto, que se vá buscar o entendimento sobre quais são os saberes necessários para iluminar a intervenção. Sartori parte da pergunta que todos se fazem frente a um problema prático: afinal, o que é possível e o que é impossível? Sua resposta é que o possível é entendido como o não-impossível, sendo então o possível o que é pensável, cogitável, não apenas como mera possibilidade teórica, mas como possível na prática, e que deve ser conduzida de maneira inteligente. Essa forma *inteligente* de conduzir as ações do planejamento

requer a atenção ao *cálculo dos meios* e a percepção do *perigo oposto*, e que ambas as ações dependem de uma primeira avaliação das formas assumidas pelas *impossibilidades* presentes para a realização da política pública. Sua teoria explica que o que não é impossível na prática recai em duas categorias: a da *impossibilidade relativa* (também chamada de contingente ou condicionada pelos meios) e a da *impossibilidade absoluta* (ou incondicionada, que é, ao mesmo tempo logicamente impensável e não se relaciona aos meios, mas ao que é contraditório). A *impossibilidade relativa* tem a ver com as condições de tempo e de lugar, sendo que “[...] qualquer programa para cuja realização faltem, no momento, meios adequados e congruentes, é, naquele momento, *impossível*”. Quanto aos *meios materiais*, o que é impossível hoje pode ser possível amanhã, enquanto os *meios instrumentais* (que também interessam a este estudo, pois a situação de acesso aos padrões *não* está dependente dessa categoria de impossibilidade) significam acesso a instrumentos e técnicas para sua realização. Há, ainda de acordo com Sartori, a *impossibilidade processual*, ou seja, a que se refere ao procedimento de cada método, ou técnica de atuação, com a característica de ser irreversível, pois “[...] é impossível fazer antes o que deve ser feito depois, como começar pelo teto e depois fazer as fundações” a partir do que o autor conclui que “[...] a simples ordem da seqüência processual estabelece um tipo de impossibilidade absoluta” (SARTORI, 1981). Essa impossibilidade também interessa ao presente trabalho, pois orienta as etapas a serem obedecidas pelas políticas de habitação em um processo de constituição progressiva do espaço da moradia. E, por fim, haveria a *impossibilidade absoluta*, a que se refere à impossibilidade de fazer duas (ou mais) coisas que se excluem mutuamente, tratando-se, portanto, da impossibilidade de realizar o que é *contraditório*. Ela independe das condições de tempo e de lugar, mas um programa com objetivos contraditórios, ou mutuamente incompatíveis, é impossível, pois há uma condição (contraditória, que é anterior) que não o permite. Para identificar essas contradições práticas, é preciso considerar seus *efeitos*. Sartori conclui serem fundamentais para conduzir uma ação (prática) inteligentemente, os critérios de *cálculo dos meios* e a percepção do *perigo oposto*, e que o cálculo dos meios já é um meio de avaliar o perigo oposto, e pode ser assim colocado: o cálculo dos meios é uma avaliação de *possibilidade* (respondendo à

pergunta: o que é *possível* fazer?) e o perigo oposto é uma avaliação de *oportunidade* (que responde à questão: *até que ponto* é conveniente fazer?). Portanto, o cálculo dos meios funciona como uma forma de avaliar as possibilidades de se levar a ação a cabo a partir dos meios disponíveis para tal. Para isso, é possível articular o cálculo dos meios em quatro fases: (a) a suficiência dos meios (os recursos materiais, financeiros disponíveis); (b) a verificação da idoneidade dos meios (vontade política, os meios administrativos, burocráticos ou a estrutura de poder); (c) a verificação dos efeitos sobre outros fins e (d) a verificação da hipótese de que os meios possam ultrapassar o objetivo proposto¹³ (SARTORI, 1981).

Assim, o “princípio do perigo oposto”, demonstra a necessidade de identificar qual é a configuração dos problemas políticos e qual o tipo de “objeto” que está sendo manipulado para a configuração da política. Os procedimentos das políticas públicas que ultrapassam um certo limite se invertem, transformando-se no seu “oposto”, isto é, provocam efeitos contrários aos que produzia quando de sua intenção primeira (SARTORI, 1981). Assim, as ações das políticas públicas deveriam ser reproporcionadas e reajustadas à realidade, para que a intervenção não leve ao perigo oposto. O autor chama a atenção para o fato de que, quanto maior a escala, menos controle se tem sobre o experimento e menos possibilidade de diminuir os erros. Isso se deve a que, se tudo é alterado simultaneamente, não há referência ou grupo de controle; é difícil avaliar os resultados das intervenções e a “queima” de capital axiológico (que, quando é notada já é tarde demais); e é difícil ver o que está acontecendo *enquanto* está acontecendo, perdendo-se os resultados visíveis e invisíveis.

Além das avaliações de Sartori, identifica-se como necessário às políticas públicas de habitação, que agreguem em seus objetivos um determinante, na realidade dos países em desenvolvimento: a pobreza urbana.

¹³ As duas últimas fases (iii) e (iv) do *cálculo dos meios* são especialmente significativas para o presente trabalho, pois como esclarece Sartori, significam (iii) a verificação dos efeitos secundários e cumulativos que não são previstos nem desejados e (iv) a possibilidade de ultrapassar o objetivo proposta, tornando-se contraproducente. Ambas verificações desejadas na presente pesquisa para a avaliação das políticas de flexibilizações e seus efeitos.

Quando, em meados da década de 90, a problemática da pobreza ressurgiu como preocupação e agenda das organizações internacionais (tais como o Banco Mundial, as Nações Unidas e bancos de desenvolvimento), essa atenção que ela passou novamente a receber trouxe consigo uma nova e mais abrangente definição, baseada em uma interpretação qualitativa que entende ser a pobreza muito mais do que apenas renda, mas um *processo* multidimensional e histórico que envolve inúmeras outras instâncias. O crescimento acelerado da pobreza e da desigualdade, verificado no período de 1980-90, em grande parte passou a ser atribuído, como crítica, às políticas de ajuste estrutural intensamente aplicadas nos países em desenvolvimento como o Brasil. Essas políticas ignoravam a problemática específica da pobreza, como tema e objeto relevante e, igualmente, não endereçavam seus esforços para buscar soluções amplas para os grupos mais atingidos, atribuindo ao *mercado* a solução de todas as questões sociais e de acesso à cidade: terra e habitação, saneamento e infra-estrutura, cultura e educação, etc. No entanto, originadas de um mesmo processo, essas questões clarearam a separação e/ou relação entre pobres e excluídos e ricos e incluídos, pois todos estão vivendo e dividindo situações de indizível violência e problemas ambientais, já não mais possíveis de serem ignoradas ou separadas, devido à densidade da urbanização, que expõe tudo em um e mesmo local comum: a cidade.

Para a problemática da habitação, nas situações da complexidade urbana, a pobreza tem sido identificada definitivamente como um dos elementos mais abrangentes da explicação da informalidade urbana e da necessidade de sua interpretação, onde vários autores, planejadores e tomadores de decisão vêm-se debruçando sobre essa questão sob diferentes interpretações e ideologias, arcabouços teóricos e políticos, na busca de uma avaliação pertinente para iluminar a ação.

Nessa linha Smolka (2003, 2006) discute os *custos* da urbanização e as *vantagens e desvantagens* da regularização fundiária. O autor rejeita a proposta que tolera as soluções “informais” para obter terra e, após, regularizar os assentamentos. Defendidas sob o argumento de que essa é uma solução “barata”, no longo prazo, para as finanças públicas e a melhor para os moradores de baixa renda, é interpretada pelo autor como uma das causas da pobreza, e que exacerba as condições de carência e os custos da

terra.

Nessa linha de argumentação, Fiori *et al.* apresenta um marco interpretativo exemplar nas ações para a “[...] diminuição da pobreza devido à amplitude de sua intervenção” (FIORI *et al.*, 2004). Segundo o autor, a escala de intervenção presente na experiência do Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, deveria ser a escala das políticas públicas, ou seja, mesmo tendo como foco específico as favelas, a escala de intervenção deveria alcançar a cidade. Avançando no que denomina *sete dimensões* (ou elementos) que serviriam como “marco interpretativo” (marco analítico ou propositivo) para o encaminhamento de políticas públicas que visam à diminuição da pobreza, o autor introduz os sete elementos, cuja “combinação” entre eles e a “ênfase na busca de um círculo virtuoso de relações sinérgicas” podem, interagindo continuamente, se condicionar reciprocamente. Os sete elementos, ou dimensões, das políticas públicas, seriam: *a pobreza*, fenômeno multifacetado e complexo, composto de diferentes grupos que requerem atenção especial- como crianças, mulheres e idosos - na busca de inclusão social; *uma abordagem multissetorial*, no nível do projeto e no nível da política, que atenda as múltiplas dimensões da pobreza (tais como educação, treinamento e geração de emprego e renda); *uma escala que gere impacto social e na cidade*, de maneira a diminuir a desigualdade entre bairros pobres e ricos (e outros fatores tais como controle do tráfico de drogas e diminuição da violência); *um desenho urbano e arquitetônico de qualidade* como veículo de integração física e social (sem alterar as características identificadoras das culturas presentes); *parcerias-público-privado (PPP)* que garantam ganhos de eficiência e benefícios de custos para os setores pobres, envolvendo a iniciativa privada na implementação dos serviços urbanos (na busca de confiança mútua entre os atores de filantropia do setor privado); *uma reforma estatal* que enfatize as reformas fiscais e legislativa, com descentralização, eficiência, transparência e legislação urbana menos problemática e contraditória (o que pode ser exemplificado como a constituição de zonas especiais, experimentação sobre regularização de posse, busca da sustentabilidade dos processos); e, por fim a *participação e a democratização do Estado*, para garantir uma mudança duradoura e estável (através de

processos amplos de democratização das estruturas de governabilidade).¹⁴

Os sete elementos constitutivos do marco analítico acima exposto são interpretados nesta pesquisa como uma oportunidade de experimentação (analítica) e somam-se à proposição de Magela Costa-Fainstein (2004) de “unificação das três abordagens” na busca de um quadro geral de interpretação da realidade que envolve as políticas públicas de habitação para as populações de baixa renda, e, complementarmente, como um outro passo na direção de “ir da teoria para a prática e da filosofia para formulações teóricas concretas” (Magela Costa, 2004) na construção do espaço urbano.

MAGELA + FEINSTEIN	Integração dos Paradigmas de Análise
SOUZA + SALINGAROS + MASCARÓ	Abordagem da Qualidade de Vida sob o Ponto de Vista da Espacialidade
SARTORI + FIORI + SMOLKA + CLICHEVSKY + MARICATO	Sobre a Construção e Análise das Políticas Públicas

Figura 2: Autores e encadeamento teórico.

1.8 RESUMO DO CAPÍTULO

A partir das argumentações acima, vimos, no presente capítulo, um conjunto de interpretações e idéias que regem as atuais políticas públicas de habitação, as quais vêm de maneira consistente, nos últimos anos, desconsiderando os padrões habitacionais e urbanísticos, que incluem critérios médicos de saúde.

Esse processo acontece com o aparecimento de novas propostas, que, de modo contraditório, ao mesmo tempo em que se encaixam nas análises e teorias que pregam o mercado e o neoliberalismo como competente para explicar e organizar a cidade, fazem o discurso da inclusão social e dos direitos à cidade. Identificam-se como sendo as razões, as bases e as práticas sobre as quais este processo se instaura as seguintes:

¹⁴ A partir do ponto de vista dos estudos em saúde, têm-se chegado a interpretações assemelhadas às colocadas pelos autores acima citados, como, por exemplo, o trabalho de Cohen que identifica as sinergias que emergem da combinação de *cinco elementos* definidores da pobreza: o reconhecimento de sua heterogeneidade e sensibilidade ao vulnerável; a multisetorialidade nos projetos, nas políticas e no nível institucional; a participação popular e as PPP; a municipalização das decisões; e a escala no nível da cidade. (COHEN, 2004).

- o crescente processo de urbanização e a atual interpretação sobre a pobreza, geradoras de novas visões sobre o significado político-econômico da produção das favelas;
- o abandono da visão que havia alcançado reconhecer a importância dos padrões habitacionais e urbanísticos, depositários de critérios médicos e sanitários e que os integrava ao planejamento e ao desenho das cidades, com resultados sobre a saúde;
- uma nova legislação, flexibilizada, que atende às necessidades do Estado de alterar as regras e formulações pré-existentes (urbanística e da habitação, no caso em estudo, mas que perpassa todas as demais áreas como saúde, educação, etc.) para criar, nas cidades, espaços “legalizados para os pobres” sob o discurso da inclusão social, onde a *flexibilização* é defendida sob a alegação de que os padrões são exigências construtivas e urbanísticas muito altas e inacessíveis, cujo rebaixamento estaria apontando num sentido de ‘incluir’ o pobre urbano;
- uma crise na formulação de conceitos e teorias que se debruçam sobre os processos e as práticas sócio-espaciais urbanas, que aceitam os correntes processos como a “única” solução possível;
- um momento de negação das práticas e dos prazos estabelecidas pelo planejamento urbano;
- uma nova maneira de teorizar sobre os processos sócio-espaciais que se apóia na gestão econômica;
- uma crítica ao movimento moderno, representada no surgimento do pós-modernismo, do pós-estruturalismo e do deconstrutivismo, movimentos paralelos e reciprocamente alimentados pelo neoliberalismo; e, por último;
- uma interpretação de que é possível a construção de outros olhares e de outras maneiras de pensar soluções para a questão da habitação do pobre urbano, diferentes das atuais teorias e de suas decorrentes práticas.

Apresentou-se a metodologia da pesquisa, que trabalha quatro temas, desenvolvidos através da busca de resposta a duas questões teórico-conceituais e na comprovação de duas hipóteses. Os temas são desenvolvidos no capítulo de análise e centram-se no entendimento do papel dos padrões habitacionais e urbanísticos na qualificação da vida urbana e no papel da flexibilização proposta pelas políticas públicas de habitação para a população de baixa renda. Isso é realizado analisando:

- o histórico da constituição dos padrões
- o papel dos custos da regularização fundiária no âmbito do planejamento de longo prazo e sobre a pobreza urbana
- a assimilação do informal pelas políticas públicas
- o gravame da diferença, no espaço das cidades, devido à incorporação da flexibilização dos padrões pelas políticas públicas.

Foi visto, também, um conjunto de teorias e de conceitos que constituem o referencial teórico do trabalho, auxiliando na formulação e no entendimento da análise aqui proposta. Procurou-se:

- identificar os autores na constituição de uma abordagem unificada, que funcione como pano de fundo das demais análises, de acordo com a visão de Magela-Fainstein.
- avaliar as políticas públicas, considerando as teorias e as concepções dos autores que vinculam a qualidade de vida à espacialidade (Salingaros, Marcelo de Souza, Mascaro, Hillier);
- apresentar interpretações no nível do planejamento e das políticas públicas (Sartori, Smolka, Fiori), em relação à problemática habitacional dos pobres urbanos, aprofundando a reflexão sobre as questões comuns do desenvolvimento nos países em desenvolvimento e do alcance das alternativas que vêm sendo tentadas, em relação à habitação, para as populações de baixa renda, frente à flexibilização de padrões.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E OS PADRÕES HABITACIONAIS E URBANÍSTICOS - MARCOS CONCEITUAIS

2.1 INTRODUÇÃO

Busca-se, aqui, compor um quadro geral relacionando os padrões habitacionais e urbanísticos à saúde, enfocando conceitos que explicam a importância dos padrões, especialmente em um contexto de busca da qualidade de vida e da justiça social, ambas, construções entendidas como determinantes nas proposições de direito à cidade.¹⁵

No enfoque desse tema complexo, uma ampla abordagem interdisciplinar apóia a argumentação como resposta à construção do objeto, a verificação e a comprovação das hipóteses. Procura-se esclarecer a rede de leis que se configura, nacional e localmente, a partir de teorias econômicas e urbanísticas centrais e que buscando soluções aos problemas identificados com a urbanização e com a pobreza, é desenvolvida dentro das novas propostas de descentralização administrativa, participação da população nas decisões sobre a cidade e combate à pobreza. Nesse nicho relacional é buscada uma articulação crítica, que se constitui referencia essencial na argumentação que se segue, como apoio às argumentações suscitadas pela pesquisa. Essa abordagem pretende explicitar um nexos entre habitação e saúde - já estabelecido via estudos nas áreas da saúde e do comportamento -, mas aqui, desde o ponto de vista do planejamento urbano e em suas relações

¹⁵ Ou, colocado de outra maneira, entendendo-se padrões como elementos que possuem influência de determinação nos âmbitos da qualidade de vida, não apenas da superestrutura ideológica - como participação política, cidadania, direito à transparência e aos diferentes direitos - mas como acesso a espaços saneados e saudáveis, livres da violência e dos excessos de densidade, com habitabilidade e acesso aos serviços e ao lazer, etc. Dessa maneira, os padrões, perpassando esses âmbitos são também constituintes da sustentabilidade.

com os padrões habitacionais e urbanísticos. Os conceitos de padrões, de informalidade, de qualidade de vida e de justiça social são apresentados com o intuito de balizar e de referendar a discussão proposta, especialmente porque é assumido que qualidade de vida e justiça social são os produtos que devem determinar as ações sobre a habitação, especialmente quando referentes à população de baixa renda (ou de renda nenhuma).

2.2 A RELAÇÃO HABITAÇÃO-SAÚDE

Nos anos 60 do século XX, Foucault trouxe a discussão da relação habitação-saúde orientada sob o ponto de vista da medicina social, onde as intervenções do Estado foram desde cedo criticadas como sendo a busca inadequada de um higienismo moralista (FOUCAULT, 1993)¹⁶, assim como foi denunciado o caráter político-repressivo da saúde pública, do qual as obras de Haussmann, em Paris, e a ação de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, são exemplos clássicos. As intervenções públicas sobre a habitação, baseadas na remoção, na demolição, na limpeza, na homogeneidade e na moralidade, foram consideradas, segundo a aguda observação de Foucault, ações devidas ao “medo urbano”: das aglomerações, das doenças, da reunião dos operários, dos açougues, dos cemitérios, dos esgotos, das casas altas demais. Essas intervenções sofreram interpretações e inúmeras críticas negativas, sob diferentes argumentações: na Inglaterra, porque estavam sendo implementadas por razões morais; na França, por razões políticas; no Brasil (Rio de Janeiro), por razões comerciais, pois os navios não queriam mais aportar para comercializar nos portos da capital, com medo da febre amarela e da cólera (FALCÃO, 1971).

¹⁶ Foucault identifica “três direções” assumidas pela medicina social em seu início. São elas: (a) a medicina estatal alemã, que busca a melhoria do nível de saúde da população; (b) a medicina social inglesa que aparece no século XIX e “[...] que é essencialmente um controle da saúde e do corpo das classes mais pobres para torná-las mais aptas ao trabalho e menos perigosas para as classes mais ricas”; e (c) na França, “[...] onde em fins do século XVIII, aparece uma medicina social que tem por suporte a urbanização, em contato com as ciências extra médicas; ela é uma medicina das coisas: do ar, da água, da decomposição e ela busca a salubridade, de onde aparecem as noções de higiene pública”. A crítica de Foucault sobre as formas da medicina social é devida ao seu entendimento de que seja o *discurso*. Ele não se constitui apenas das palavras, mas é o conjunto do que é dito e do não dito, de regras e de afirmações científicas, políticas e morais, incluindo, entre seus *dispositivos*, os arquitetônicos (como o panóptico de Bentham, por exemplo, ou o mapa da sala de aula) (FOUCAULT, 1993, p. 80).

Não é intenção deste trabalho tomar partido do ideário sanitaria, higienista ou da salubridade na busca ou na justificativa das ações sobre o urbano. Mesmo porque uma nova interpretação, surgida na área da saúde pública, nos anos 70, passou a incluir no âmbito da saúde o envolvimento comunitário, ou seja, a incorporação das relações sociais, políticas e da expressão democrática como indicadores e determinantes da saúde. A nova visão passa a valorizar a participação nas decisões da vida coletiva, atribuindo expressivo significado ao que veio mais tarde (anos 90) a se constituir no modelo do “campo da saúde”, que inclui em seu âmbito as relações com os meios físico e social. A ênfase com que aparece a questão “saúde” no presente trabalho deve-se à importância concedida ao papel dos padrões urbanísticos e habitacionais, estes sim identificados como determinantes das formas de apropriação e de ocupação dos espaços da cidade em sua participação na relação saúde-habitação.

Muitos dos princípios básicos da relação saúde-habitação foram elucidados há mais de 60 anos, nos trabalhos de grupos que buscavam soluções habitacionais para abrigar a população depois da Segunda Guerra, nos EUA e na Europa. Em 1938, nos EUA, já se havia criado os Princípios Básicos para uma Casa Saudável¹⁷ que, desde então, incluem, além do

¹⁷ Medidas e índices sobre os elementos determinantes da qualidade das habitações existem nos Estados Unidos e para os países europeus desenvolvidos desde meados do século XIX. No entanto, para os países em desenvolvimento, mesmo para os considerados “intermediários”, como o Brasil e o México, estudos específicos que dêem conta dessas realidades são esparsos, incompletos e tímidos na amplitude da abordagem. Recentemente (2003), foi desenvolvida para Gana, na África, com auxílio metodológico e econômico do Banco Mundial e aportes da UNDP, da Unicef e da ILO, uma pesquisa, realizada em todo o país, sobre as condições habitacionais, a qual ajudou na identificação dos determinantes significativos da qualidade habitacional em termos físicos e em termos da satisfação dos moradores em relação ao acesso e à utilização de serviços, a partir do conceito de que a moradia é uma mercadoria composta de vários determinantes. O estudo identificou um conjunto de 13 itens para a avaliação pretendida (material das paredes externas; material da cobertura; tipo de energia utilizada para cozinhar; tipo de energia para iluminação; tipo de abastecimento de água; tipo de serviço de esgoto; propriedade da terra e as distâncias à água potável, ao mercado de alimentos, ao transporte público, à escola primária, à escola secundária e ao posto de saúde), junto às informações socioeconômicas de renda, gênero, estado civil, emprego, idade, números de moradores, escolaridade, etc. O resultado da pesquisa (Core Welfare Instrument Questionary) revelou a renda como o mais importante indicador na determinação da qualidade habitacional. Identificou, igualmente, a importância da superocupação como tendo sérias implicações para a saúde dos moradores e para o planejamento urbano, no curto e no longo prazo. Dentre as recomendações, o trabalho reafirma a importância da habitação para a economia do país e indica a criação de mais postos de trabalho no setor da construção civil como maneira de assegurar o emprego e a renda e de aumentar as possibilidades de acesso à habitação digna e de qualidade (Core Welfare Instrument Questionary, WHO, 2006).

atendimento das necessidades físicas básicas (proteção contra as doenças, contra fogo, contra gases explosivos e tóxicos e contra acidentes), recomendações sobre necessidades fisiológicas e psicológicas. A partir desses estudos iniciais, pesquisas mais aprofundadas e abrangentes vêm sendo feitas para abordar a relação saúde-habitação avaliando os reflexos da habitação sobre a saúde dos indivíduos e das comunidades de uma maneira ampla. Enquanto um dos escritórios europeus da Organização Mundial da Saúde (OMS) nessa área - o grupo (HEN)¹⁸ - busca quantificar as respostas para a questão “É a melhora na habitação uma estratégia potencialmente efetiva na melhora da saúde?”, um outro programa da mesma organização pesquisa sobre a relação saúde e habitação. Esse segundo grupo, LARES¹⁹, considera que a “casa saudável” é um amplo conceito que engloba tanto a provisão de condições funcionais físicas, sociais e mentais para a saúde como também a segurança, a higiene, a privacidade e o conforto e que existem atualmente padrões suficientemente desenvolvidos e bons exemplos, cuja produção é (apenas) uma questão da aplicação dos princípios já validados.

A presente pesquisa utiliza os conceitos, as determinações analíticas e os estudos empíricos, desenvolvidos por agências especializadas internacionais que trabalham para a realidade dos países europeus e da América do Norte (a OMS e seus grupos de estudos HEN, LARES, etc.), relacionando saúde e habitação, em termos dos critérios e das diretrizes elencadas na constituição do ambiente saudável: casa, comunidade, cidade. Para os países em desenvolvimento, as recomendações das agências nacionais e os estudos da Organização Pan-americana de Saúde, OPAS, para a América Latina e da Fiocruz, para o Brasil são as referências para esta análise. Em termos de autores, utilizam-se especialmente Cohen (2004) e Carvalho (1999).

¹⁸ O grupo HEN trabalha com a investigação dos fatores ambientais e da habitação que apresentam suficiente evidência para identificar problemas criados na saúde, devido às inadequações habitacionais (*housing standards*), com o objetivo de estabelecer uma “rede causal” e de promover as necessárias recomendações e alterações (WHO-HEN, 2005).

¹⁹ LARES designa o grupo de trabalho que pesquisa os impactos da habitação nas condições de saúde física e de bem-estar mental das populações na Europa, a partir da avaliação destas condições em oito países. A sigla LARES significa Large Analysis and Review of European Housing and Health Status (WHO-LARES, 2005).

2.2.1 AS INSTITUIÇÕES VINCULADAS À SAÚDE E AS CONEXÕES ENTRE SAÚDE E HABITAÇÃO

A incorporação do paradigma ambiental às pesquisas da saúde, internacionalmente, explica que os aspectos físico, social e a saúde permitem uma conexão dinâmica entre os moradores, as habitações e as comunidades, e, portanto, os mesmos devem ser avaliados em conjunto, como maneira de se obter uma visão de todos os âmbitos e os desdobramentos (efeitos) da ação inicial (OMS, 2004). Estudos realizados pela OMS/OPAS/Fiocruz para a América Latina e específicos para o Brasil trabalham com os mesmos conceitos, adaptando-os a essas realidades e apontando elementos que servem como critérios para o estabelecimento de padrões, ao apresentarem metodologias, dados e análises que se constituem em referência internacional para pesquisadores e fonte de apoio político, técnico e financeiro às linhas de pesquisas e à criação de políticas públicas.

Os questionamentos sobre a ligação entre saúde e habitação e as importantes relações e conseqüências encontradas levaram, na área de saúde pública, ao desenvolvimento de mecanismos de avaliação dos impactos da habitação na saúde, o que definiu o Estudo de Impacto na Saúde (EIS)²⁰, um conjunto de passos que constroem, de maneira qualitativa ou quantitativa, um instrumento de avaliação objetiva do potencial dos efeitos sobre a saúde produzido por um determinado projeto, ou política, antes de sua construção ou aplicação.

As condições de vida e saúde têm melhorado de forma contínua e sustentada na maioria dos países, desde o último século, graças aos progressos políticos, econômicos, sociais e ambientais e aos avanços na saúde pública e na Medicina que, a partir de uma abordagem mais complexa e

²⁰ O Estudo de Impacto na Saúde (no original em inglês, Health Impact Assessment (HIA)), inclui os seguintes passos: a identificação das políticas, dos programas ou projetos onde o EIS pode ser útil; dos efeitos na saúde a serem considerados; das pessoas que podem ser afetadas e de que maneira; a realização de um relatório para os tomadores de decisão e a avaliação dos efeitos do EIS no processo de tomada de decisão (em inglês, *screening, scoping, assessing risks and benefits, reporting and evaluating*).

Fonte: desenvolvido pela autora com base em textos disponíveis em: <www.ph.ucla.edu/hs/health-impact/>; <www.dph.sf.ca.us/eh/phes/Activities_Main.htm>; <www.hiagateway.org.uk> e <www.ihia.org.uk>. Acesso entre 28.10.06 e 02.11.06.

abrangente do homem e do planeta, buscam relacionar as diferentes variáveis que influenciam positivamente para aumentar a qualidade de vida urbana. Na América Latina, por exemplo, a expectativa de vida cresceu, desde a idade de 50 anos, estimados logo após a Segunda Guerra Mundial, para 67 anos, em 1990, e para 69 anos, em 1995, e espera-se que deva alcançar 71 anos em 2010. Entretanto, os mesmos estudos são taxativos ao informar que ainda que tal melhoria seja incontestável, também o é a permanência de profundas desigualdades nas condições de vida e saúde entre os países e, dentro deles, entre regiões e grupos sociais.

Tratando das relações entre a habitação e a saúde, a Organização Mundial da Saúde – OMS, relaciona os fatores necessários para proteger os cidadãos contra a transmissão da doença, traumatismos, envenenamentos e enfermidades crônicas, indicando que o espaço habitacional deve ser adequado para reduzir ao mínimo as tensões psicológicas e sociais; conter serviços de saneamento, educação, saúde e segurança além de garantir a prevenção aos riscos oferecidos por excesso de ruídos, desenho inconveniente, materiais de má qualidade ou perigosos, falta de insolação, excesso de frio ou calor, umidade, excesso de densidade, etc. Identificando a existência do vínculo consistente entre habitação, saúde e pobreza. A instituição passa a reconhecer que investir na saúde é uma das maneiras de diminuir a “intensidade à exposição” aos riscos, físicos, morais e da violência. Nessa análise, a moradia aparece como o foco da ação e dos investimentos recomendados pelos organismos multilaterais, especialmente quando continua a identificação de que doenças como a tuberculose, o sarampo e a diarreia ocorrem mais nos bairros de maior densidade e de rendas mais baixas, demonstrou que a intensidade de exposição tem séria relação com a incidência das doenças (UN - Health Report, 2000).

A OMS recomenda que os projetos incentivem as relações familiares e de vizinhança e relatórios sobre a saúde mundial (OMS, 1998) e da região das Américas (OPAS, 1998) são conclusivos em que a privação habitacional tem reflexos ao longo da vida de uma pessoa, onde fatores, ou padrões habitacionais, representados por alta densidade, umidade e frio, por exemplo, causam tão severos efeitos na saúde quanto os efeitos do fumo ou do álcool. Estudos também têm documentado que uma sociedade mais

igualitária em relação à riqueza apresenta resultados em termos de uma sociedade mais harmoniosa e coesa, onde os membros tendem a ser menos violentos, cometem menos homicídios e confiam mais uns nos outros.

A American Public Health Association (APHA), que fundada em 1872, trabalha desde então com associações governamentais e não-governamentais, nos Estados Unidos, com a intenção de prevenir as doenças e garantir a saúde pública, diz que é urgente a revisão das legislações da saúde pública para garantir a coordenação nas políticas de saúde física, mental, de drogas e as ações relacionadas com a habitação e os serviços (APHA, 2005). A APHA identifica três necessidades fundamentais à saúde que estão associadas à habitação: as fisiológicas, as psicológicas e as necessidades de proteção contra as doenças. As necessidades fisiológicas: exigem ambiente com proteção contra as perdas de calor; atmosfera com pureza química razoável; adequada iluminação solar e que evite a luz do dia não desejada; luz solar direta; iluminação artificial adequada e sem excesso de reflexos; proteção contra ruídos excessivos; lugar adequado para exercícios e para as crianças brincarem. As necessidades psicológicas são de privacidade adequada para o indivíduo; oportunidade para a vida familiar normal e para uma vida comunitária; áreas que possibilitem o desempenho das tarefas caseiras diárias sem excesso de fadiga física e mental; áreas para a manutenção da limpeza da casa e das pessoas; possibilidade de satisfação estética na casa e no entorno; habitação de acordo com os padrões sociais prevalecentes na comunidade local. A necessidade de proteção contra as doenças determina que haja provisão de água potável de boa qualidade; proteção do suprimento de água contra a poluição; áreas de sanitários que minimizem o perigo de transmissão de doenças; proteção contra a contaminação de esgotos no interior da moradia; boas condições de higiene no entorno da moradia; exclusão de vermes que possam transmitir doenças (mosquitos, moscas, larvas); áreas para a manutenção de alimentos frescos e provisão de espaços suficientes nos dormitórios para evitar o perigo de infecção de contato. (A identificação dessas necessidades tem obrigado as instituições norte-americanas envolvidas com a habitação a buscarem soluções para a moradia que as contemplem, desenvolvendo critérios e padrões de referência para a habitação, especialmente dos pobres urbanos).

Em 2004, no encontro da OMS (Second Technical Meeting, em Roma), foram apresentados os *Indicadores da Relação Habitação-Saúde* constituídos 17 elementos capazes de integrar a construção do Conjunto de Indicadores Ambientais de Saúde e que são identificados como: temperaturas internas extremas; emissão de radiações de radônio; medidas de proteção e de segurança contra acidentes na moradia; proteção contra umidade e fungos (mofo, bolor); acessibilidade (especialmente para idosos); capacidade de pagar (affordability) dos moradores, e que criando a necessidade de identificar aqueles que não podem pagar padrões adequados baseados no preço da construção e comparados ao nível de pobreza do país; provisão de refrigeração para a guarda de comida, e boas condições para cozinhar; condições sanitárias e de higiene; segurança contra incêndios; excesso de densidade, contabilizada em termos de números de pessoas por dormitório; proteção em relação ao crime e ao medo do crime (violência). O estudo considera que o abastecimento de água está contemplado no item condições sanitárias e de higiene adequadas e, portanto, não aparece identificado independentemente. Da mesma maneira, os problemas referentes à infestação com ácaros e vermes e os problemas com ruído, não aparecem, pois de acordo com a instituição, há um conjunto de indicadores independentes para ruídos, vermes e ácaros. Os requisitos básicos das novas habitações e dos assentamentos humanos, - que embora desenhados para as condições européias e americanas, servem como orientação geral na determinação da qualidade das habitações na sua relação com a saúde humana -, recomendam ainda alguns requisitos específicos para o saneamento básico, indicando dimensões mínimas, alturas, materiais e acabamentos, áreas de ventilação e iluminação, etc. (HEN, 2004).

Uma outra instituição americana orientada à investigação e ao estabelecimento de estratégias relativas à relação saúde-habitação, Center for Healthy Housing, identifica na habitação um importante determinante da saúde e nas moradias com baixos padrões um grande problema para a saúde pública, passando a requerer casas mais saudáveis, baseadas em melhores padrões. A referida associação afirma que é urgente que seja feito um refinamento nos códigos habitacionais (padrões) que reflitam o corrente conhecimento de uma casa saudável, entendendo que a revisão dos padrões pode reforçar as linhas

gerais que abrem o caminho para um papel mais expandido da saúde pública em reforçar, questionar e educar sobre a importância da qualidade da habitação (KRIEGER *et al.*, 2002). Esta entidade, fundada em 1992, tem como objetivo específico a avaliação das condições habitacionais tendo como foco principal a saúde das crianças. Estas propostas e determinações muito se assemelham ao que é identificado como *padrões sanitários e de saúde*, de acordo com a descrição do SCOPE (SCOPE, 1978).

Os desdobramentos desses estudos em relação à casa têm sido de grande importância para a melhoria das condições de vida urbana. A partir de estudos sobre a relação saúde-habitação, sabe-se que o ambiente doméstico, local privilegiado para o habitante recuperar-se do ciclo diário de atividades e que se relaciona ao convívio, ao relaxamento, ao repouso e à digestão cria estados fisiológicos que aumentam a disponibilidade pessoal ao stress ambiental e diminui a capacidade do sistema imunológico. Esses processos fazem da moradia um local que demanda condições favoráveis ao descanso e à manutenção da saúde (OPAS-CEPIS, 2005).

No âmbito dos estudos comportamentais, a partir das teorias de percepção, da psicologia ambiental, da geografia humana e da sociologia urbana tem sido possível apontar novas dimensões e conexões, além de reforçar a necessidade de pesquisa transdisciplinar. É a partir de investigações com esse tipo de conclusão que a Organização Mundial da Saúde orienta os países a organizar seus programas habitacionais tendo o critério de promoção da saúde como um dos objetivos das políticas públicas. Isso é visto no relatório *Housing: the implications for health*, onde é afirmada a necessidade de que os organismos responsáveis pela habitação não tentem resolver somente os problemas da habitação, pois é grande o número de elementos que afetam a vida familiar e a saúde dos moradores sendo, portanto, “[...] necessária uma colaboração intersetorial tanto para alcançar metas de saúde como para deter a atual situação de deterioração da habitação” (OMS, Report - 1990).

Em 1988, no Brasil, a Constituição Federal reconheceu o direito à moradia digna, à cidade e à sustentabilidade ambiental, ou seja, o direito ao acesso às benesses da urbanização, tais como a infra-estrutura da cidade e seus serviços. Esses benefícios são traduzidos por acesso à moradia servida por água encanada, eletricidade residencial e pública, esgoto cloacal e pluvial,

vias e transporte acessível, educação, saúde, emprego e renda, segurança pública, áreas públicas de lazer, etc.

A saúde está comprovadamente associada às classes sociais, isto é, indivíduos colocados nas mais altas posições da estrutura social ficam menos doentes e vivem mais do que aqueles que estão nas classes sociais menos favorecidas. Existem estudos comprobatórios de que os diferenciais econômicos entre os países são também determinantes para as variações nas tendências dos indicadores básicos de saúde e desenvolvimento humanos (OPAS, 1998), ajudando a compor um quadro onde é claramente identificável que condições sanitárias (acesso à água e ao saneamento básico), assim como o gasto em saúde, a fecundidade global e o incremento na alfabetização de adultos são função direta do Produto Nacional Bruto dos países²¹. Essas constatações trazem para a agenda da discussão sobre a relação saúde-habitação um componente econômico determinante especialmente quando é identificado que o tipo de política que impulsionou a economia urbano-industrial ao longo do Século XX aprofundou a desigualdade social, os danos ambientais, os ambientes sociais mórbidos e geradores de sociopatias e de psicopatias (violência, drogas, etc.) (BUSS, 2000).

No Brasil, a partir de 1994, um programa de saúde pública, o Programa de Saúde Familiar - PSF, passou a incentivar a conciliação das questões básicas da saúde com a habitação, sob coordenação da Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS. O objetivo era reforçar a saúde familiar através de iniciativas na habitação, ou seja, a valorização da habitação saudável como forma de otimizar os resultados das ações na saúde. Para o PSF, como metodologia, o conceito de habitação saudável se aplica ao ato de elaborar o desenho, a micro-localização e a construção, o uso e a manutenção da moradia e está relacionado ao território geográfico e social onde a habitação se assenta; os materiais utilizados; a segurança e a qualidade dos elementos combinados; o processo construtivo; a composição espacial; a qualidade dos

²¹ Dados sobre "Saúde na América Latina", do Relatório de Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial, informam que os gastos em saúde pública, no Brasil, representavam, em 2003, 1.9 % do PIB nacional, um dos mais baixos na região, acima apenas da Venezuela (1.0 %), do Haiti (1.2 %), da Guatemala (1.7 %) e do Paraguai e Honduras, ambos com 1.8 % de investimentos dos seus PIBs nacionais (Relatório sobre Desenvolvimento na América Latina, Banco Mundial, 2003).

acabamentos; o contexto do entorno (comunicações, energia, vizinhança); a educação e a saúde ambiental dos moradores a respeito dos estilos e condições de vida saudável. O ambiente do entorno saudável incorpora, especificamente, a necessidade de equipamentos urbanos, espaços físicos limpos e redes de apoio para conseguir hábitos psico-sociais sãos e seguros, isentos de violência (abusos físicos, verbais e emocionais) (COHEN, 2004). A habitação é o locus do PSF e o conceito de habitação saudável possui como ponto central a preocupação com o processo gradual de melhoria da qualidade de vida, consolidando a intervenção sobre os fatores que determinam a saúde no ambiente construído: a biologia humana, o meio ambiente e o estilo de vida. Para enfrentar estes fatores, é necessário articular as políticas públicas de habitação-saúde-ambiente-infra-estrutura urbana e formar alianças intersetoriais e uma visão holística, integradora e multidisciplinar.

A constituição da Rede Brasileira da Habitação Saudável - RBHS tem apresentado projetos e estudos para explicitar seu objetivo de articular as instituições, a sociedade civil e o Estado para gerar conhecimento e capacidade de intervenção técnico-política para agir sobre os fatores determinantes da relação moradia-saúde-ambiente. O grupo Rede Brasileira de Habitação Saudável – RBHS, tem trabalhado em conjunto com diversas instituições e o Estado (vinculado principalmente ao Programa de Saúde Familiar) formulando programas e projetos para políticas públicas que incorporem os campos de ação e as estratégias, em redes de promoção da saúde, do ambiente e da habitação, desenvolvendo conceitos e marcos analíticos que venham a servir de ferramenta para as operações efetivas de políticas que promovam a saúde, vinculados e no âmbito da habitação. O conceito de habitação utilizado pelo grupo (“espaço de múltiplas dimensões que incorpora as dimensões cultural, ecológica e de saúde humana”) está assentado no conceito de ‘padrão de habitabilidade’, entendido como a adoção de

[...] tipologias e correspondências aos requisitos mínimos que garantam morar com desfrute da saúde e do bem-estar e propicie dignidade humana. Padrões que propiciem convívio harmônico

através da reflexão e do aprimoramento do lugar/objeto/habitação.
(RBHS, 2003,p.36).²²

A opção pelo “paradigma do ambiente construído” como determinante da saúde, reconhece a habitação como constituindo um espaço de construção da saúde e de consolidação do desenvolvimento. A habitação, como o espaço da família, é determinante na consolidação dos fatores determinantes da saúde no espaço construído, onde se faz necessária a articulação das políticas públicas de habitação, saúde, meio ambiente e infraestrutura urbana.

A identificação de que as decisões em qualquer campo das políticas públicas têm influências favoráveis ou desfavoráveis sobre a saúde da população e se materializam através de diversos mecanismos complementares, que incluem legislação, medidas fiscais, taxações e mudanças organizacionais assim como ações intersetoriais coordenadas que apontem para a equidade em saúde, distribuição mais equitativa da renda e políticas sociais, na criação de ambientes favoráveis à saúde implica o reconhecimento da complexidade das sociedades e das relações de interdependência entre diversos setores. A proteção do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais, o acompanhamento sistemático do impacto que mudanças no meio ambiente produzem sobre a saúde, bem como a conquista de ambientes que facilitem e favoreçam a saúde, como o trabalho, o lazer, a escola e a própria cidade, passam a compor centralmente a agenda da saúde. Cohen, buscando a integração saúde-habitação, explica que o conceito de habitação saudável deve ser aplicado desde o início do projeto e deverá incluir: o entorno (vizinhança, comunicações, energia), a localização, a construção (materiais, técnicas e processo construtivo, a qualidade dos

²² Desde 1988, com a Carta de Ottawa, a OMS identifica a habitação como o principal espaço de promoção da saúde na comunidade. O desenvolvimento desta conceituação levou ao estabelecimento de outras medidas de controle e de proteção, como a “atenção primária ambiental” que identifica e refere-se à necessidade de compromissos dos estados nacionais com ações e políticas que garantam qualidade do ambiente de trabalho e do domicílio a proteção da qualidade da água, a poluição sonora, o controle de vetores e doenças, a vigilância epidemiológica, a erosão dos solos, a urbanização, as áreas verdes e outros (BUSS, 2000).

elementos combinados), a segurança, o uso e a manutenção, além de manter relação com o território geográfico e social (COHEN, 2004).

2.3 MARCOS CONCEITUAIS

Os discursos e as visões referidos até aqui sugerem a utilização de categorias específicas para o encaminhamento das proposições de análise pretendidas a partir do entendimento de que as ações sobre as cidades requerem uma crítica ético-política, na perspectiva de serem adotadas para encaminhar a ação da política pública.

Conceitos mudam ao longo dos anos, incorporando novos conhecimentos, nos contextos que se vão alterando, de acordo com os interesses com que são estabelecidos ou julgados e com os distintos objetivos com que são desenvolvidos, articulados e utilizados. Assim, na forma como são aqui apresentados ao mesmo tempo em que servem como referências e demarcam o âmbito da bibliografia analisada, criam e reforçam a base da fundamentação teórica, como marcos referenciais.

2.3.1 OS PADRÕES REFERENDADOS À SAÚDE

Na primeira metade do Século XX diferentes ações sobre as cidades passaram a ser estabelecidas e discutidas com intenções sanitárias. Muitas delas são desenvolvidas e vão estar presentes nos endereçamentos modernistas da Carta de Atenas que preconizava, além da separação das funções, medidas em relação à salubridade e à habitabilidade. Essas propostas assumiam um sentido radicalmente higiênico da busca das “condições naturais” entendidas então como “sol, espaço, vegetação” e de “desenho” para a ocupação e utilização das áreas urbanizadas, tais como a fixação de áreas para parques, áreas verdes, etc. e vieram a ter grande reconhecimento do significado de sua importância.(Carta de Atenas, Habitação, Art. 12, 1939). Idéias higiênicas também estão presentes, e auxiliam a entender de um ponto de vista histórico, as primeiras idéias que guiaram as tentativas iniciais de pensar e formular determinações conceituais para a sustentabilidade, e que iniciaram com as discussões sobre poluição ambiental, propondo o crescimento zero e o retorno ao campo, como no Relatório do Clube de Roma (1972) e na

Conferência Habitat de 1976, respectivamente²³ e continuam a se desenrolar sobre as cidades como busca da infra-estrutura, serviços, embelezamentos e demais ações que objetivam a melhoria e o desenvolvimento da vida urbana.

Os padrões habitacionais e urbanísticos adotados pelas sociedades, em cada período, estão diretamente relacionados com a história (social, econômica, política, cultural, técnica, tecnológica, etc.) dos grupos ali presentes, com a identificação do local e dos desejos de beleza, conforto e avanço das condições materiais, sociais, morfológicas e funcionais da vida política. A história acumula valores através de princípios morais, tradições religiosas, hábitos sociais, normas e boa fé, regras do jogo: as coisas que não podem ser trocadas.²⁴ Assim entendidos, os padrões podem ser vistos como uma ferramenta de análise das condições ou da qualidade de vida de um determinado grupo social.

Desta forma, os padrões constituem referências que se vão construindo ao longo do tempo, carregando em si representações de várias ordens, que organizam uma formulação estética, social e espacial, servindo de referência para a casa e a cidade, ao mesmo tempo em que garantem critérios sanitários e de segurança, melhorando aspectos da vida urbana.

Enquanto nos países desenvolvidos os padrões habitacionais e urbanísticos surgem, inicialmente na Inglaterra pós-Revolução Industrial, (como forma do Estado proteger os mais pobres em relação aos donos das terras que produziam moradias mínimas, sem segurança, higiene ou privacidade e a partir da incorporação do conhecimento médico-sanitário que gerou critérios para assegurar a qualidade da habitação e da urbanização) essa mesma identificação de suas origens, nos países em desenvolvimento, é mais difícil. Primeiro, porque muitos dos padrões foram cópias ou reprodução dos padrões

²³ A Carta de Atenas criticava as altas densidades (600-1000 habitantes por hectare), criadoras do 'cortiço' caracterizado por: "insuficiência de superfície habitável por pessoa; mediocridade das aberturas para o exterior; ausência de sol; vetustez e presença permanente de germes mórbidos (tuberculose); ausência ou insuficiência de instalações sanitárias; promiscuidade proveniente das disposições internas da moradia, da má orientação do imóvel e da presença de vizinhança desagradável." (Carta de Atenas, Habitação, Art. 9).

²⁴ É o que Sartori chama de *capital axiológico*, e cabe a cada geração administrar os capital axiológico herdado de gerações precedentes, logo, não basta apenas condições materiais, mas é importante avaliar "a vitalidade e a solidez de uma civilização, é fazer seu balanço axiológico, verificando o consumo de capital estocado e a produção de novo capital" (SARTORI, 1981).

dos países estrangeiros, utilizados desde o período colonial e, posteriormente, seguindo efeitos do movimento moderno, adotaram-se outros igualmente sem compromisso com a realidade e a tradição cultural, social, climática, econômica, etc., local. Depois, porque são muito poucos os estudos que garantem ou determinam como, ou o que, deve ser um padrão, e estes acabam se estabelecendo mais por ‘tentativa e erro’ do que por decisão consciente ou proveniente da necessidade de alguma ordem racional (ou razoável). Por último, porque a desigualdade econômica e social exclui muitos cidadãos do acesso aos padrões estabelecidos pela lei, e, portanto, estabelecê-los não faz diferença para a grande parte da população, que vive na informalidade. (TASCHER, 2003; SMOLKA, 2003).

No entanto, do ponto de vista da legislação, e, portanto, da formalidade, os padrões estendem-se à sociedade como uma regulação, um dispositivo urbanístico e de habitação legal, baseado em uma generalização probabilística e em regras aplicáveis a todos os habitantes. Ao longo dos anos e do desenvolvimento do conhecimento técnico-científico sobre os ânimos fisiológicos e comportamentais humanos, esses elementos vêm sendo agregados à construção das habitações e das cidades com a intenção de promover melhores condições de saúde e de bem-estar em geral, incluídos aí, aspectos técnicos, culturais, psicológicos, de relação, etc., passando a ser agregados como *proxy* dos critérios médico-sanitários, aos padrões, que são a própria representação destas dimensões. De uma maneira geral, os padrões tornaram-se *medidas normativas* que especificam o que é aceitável e têm o poder de apresentar sanções, estabelecendo relações entre o *propositor* e o *endereçado*. O propositor (o Estado, a autoridade) na expectativa de que elas sejam cumpridas, e o *endereçado* (o habitante) com a expectativa de que elas possam ser obtidas ou construídas, num pacto legal-social de constituição da casa e da cidade que garanta requisitos mínimos de habitabilidade. Padrões são também normas e regras gerais que organizam as formas de utilização dos espaços privados e públicos através de especificações sobre áreas, taxas de ocupação, dimensões, etc. (como, por exemplo, as que são identificadas nas legislações municipais do tipo plano diretor e /ou código de edificações).

Uma publicação do SCOPE²⁵ de 1978, sobre a provisão de habitação para os países em desenvolvimento - e que se tornou um clássico da literatura sobre padrões -, após desenvolver estudos pioneiros sobre os padrões habitacionais e urbanísticos na América Latina, Ásia e África, apresentou subsídios para um corpo de diretrizes que identificassem os padrões existentes e em vigor e constituíssem os padrões para os países em desenvolvimento. O grupo organizador definiu padrões em três categorias: os de uso do solo e densidade; os de saúde e saneamento e os de equipamentos comunitários e de serviços.

Segundo essa definição os padrões de uso do solo e densidade seriam aqueles que definem a quantidade de espaço disponível, os direitos de uso e as maneiras de uso, e constituiriam os tamanhos de lotes, as áreas construídas por lote, os números de pessoas por peça, os números de habitantes ou de domicílios por hectare, iluminação, conforto térmico, ventilação, etc. Os padrões de equipamentos comunitários e de serviços seriam aqueles que definem a qualidade do ambiente e do acesso a serviços comunitários: recreação, comércio, espaços abertos e seriam definidos por: códigos de edificações, número de leitos por habitantes, número de shoppings por 1000 habitantes, etc. Os padrões sanitários e de saúde seriam os que se referem às necessidades mais cruciais em termos habitacionais das populações: qualidade da água (vinculada às doenças infantis, à morbidade até os cinco anos, etc.), esgotos, resíduos sólidos, ruídos, poluição, etc. (SCOPE, 1978).

No caso do Brasil, os padrões foram pouco a pouco sendo introduzidos com o objetivo de melhorar as condições da moradia e a qualidade urbana, passando a ser legalmente exigidos para as moradias a partir dos anos

²⁵ O SCOPE, Scientific Committee on Problems of the Environment, desenvolve a revisão científica do estado-da-arte de questões chave relacionadas aos problemas ambientais, com a avaliação de um corpo de cientistas de vários países que trabalham através de associações governamentais e não-governamentais. Seu programa científico consiste de projetos focados e que buscam contribuir com as práticas e os conceitos de sustentabilidade e de utilização de recursos renováveis. Apresentam a proposta de que os recursos existentes devem ser gerenciados de acordo com as mais consistentes bases científicas, com sensibilidade cultural e justiça social. Seu livro-texto número 11, *Shelter Provision in Developing Countries – the influence of standards and criteria*, coloca a importância da revisão dos padrões oficiais (os estabelecidos por legislação) e os culturais (os que as populações utilizam no seu dia-a-dia, na auto-construção) especialmente considerando que na realidade dos países em desenvolvimento “grande parte da habitação será auto-produzida” (MOBAGUNJE et. al. 1978).

1900, quando a República interfere no planejamento das novas residências, através da legislação restritiva dos códigos e exigências ligadas à higiene na habitação e ao controle das epidemias (febre amarela), com a intenção de que, junto à salubridade, o meio social fosse recuperado. Até então (durante o Período Colonial) os padrões importados da matriz, eram mais cobiçados do que propriamente impostos, e os padrões nativos, compostos com as regras e os padrões locais, eram identificados como inferiores, ao menos para as classes médias e altas.

Em 1906, três anos após o estabelecimento do governo saneador de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, a cidade e os profissionais passam a demonstrar preocupação com as casas dos pobres e também o interesse com a qualidade urbanística do sítio. Engenheiros trabalhavam com o objetivo de elevar o espírito dos moradores, propondo soluções para os traçados viários e os demais padrões urbanos referenciados às relações entre ambos, propondo que a luz penetrasse nas casas, identificando que os ambientes fossem higiênicos e agradáveis e insistindo na necessidade de arborização e na criação de parques e jardins próximos às moradias, recomendando o traçado não ortogonal, com curvas suaves e largas, bem como iluminação pública abundante. É no período que se inicia com a República, que surge a construção de propostas que visavam estabelecer os padrões definidores da *casa mínima*, e que, dentre outras tinha as seguintes características: não deveria ser localizada na periferia (para diminuir os custos de locomoção / circulação dos trabalhadores), deveria ser composta de “sala, quartos, latrina, quintal e jardim”, adotar elementos construtivos que protegessem a casa contra as intempéries (tais como porões não habitáveis, alpendres, portas e janelas amplas e altas e telha vã e calhas nos beirais) (CORREIA, 2004).

A partir de então, os padrões foram se desenvolvendo e passaram a ser instituídos por agências próprias, nacionais, além de manterem como referências os padrões e critérios estabelecidos pelas agências internacionais especializadas (OMS, BID, BM, PNUD-Habitat e outros). Essas referências muitas vezes funcionam como apoio para garantir as bases para os acordos e empréstimos patrocinados pelas agências financiadoras, pois possuem uma certa aura de respeitabilidade científica, especialmente na falta de estudos locais que estabeleçam limites (MOBAGUNJE *et al.*, 1978).

2.3.2 AS DIVERSAS VISÕES DA POBREZA E A RELAÇÃO COM A FLEXIBILIZAÇÃO

As alterações nos conceitos de pobreza e suas conseqüências, ao serem introduzidas como elemento determinante das políticas públicas, são ilustradas aqui, através das idéias de Milton Santos. Sua conceituação e as etapas atribuídas ao entendimento da pobreza nos países em desenvolvimento e as decorrências dessa interpretação constituem premissa básica desse trabalho. O autor identificou, nos países em desenvolvimento, pelo menos três interpretações para a pobreza, em períodos distintos. A primeira, que ocorria ao redor dos anos 50 e era identificada como possível de ser incluída, por ser acidental, social²⁶. Depois nos anos 70, diferentemente do período anterior, ela era tida como um problema do processo econômico, onde o pobre era visto como marginal. Esses dois tipos de pobreza levaram o Estado a buscar soluções para o problema que era considerado grave, mas não insolúvel. Nas duas situações, a pobreza era encarada como possível de ser incluída ou corrigida, por ser uma *doença* da civilização e, portanto, curável. O atual período, identificado como o que inicia a partir dos anos 80, trouxe um terceiro tipo de pobreza, a identificada como dos excluídos. Esses, produto da globalização, são pensados e aceitos como tal, ou seja, como “[...] uma dívida social para a qual não se buscam remédios” (SANTOS, 2000)²⁷

Para as Nações Unidas, a pobreza tem muitas faces e manifesta-se de maneiras variadas: falta de renda; fome e má nutrição; doenças e alta mortalidade; moradia inadequada e falta de moradia; ambientes inseguros;

²⁶ E, aqui, há se que lembrar que, nos anos 60, as teorias sobre a “marginalidade” do subdesenvolvimento afirmavam a necessidade de “integrar os marginais ao sistema moderno” como estratégia de desenvolvimento para os países latino-americanos, colocando que, se a informalidade existia em relação ao sistema estabelecido, era necessário conhecê-la para integrá-la, ou torná-la legal.

²⁷ Esses períodos poderiam ser resumidos, quando referidos às maneiras de tratar a moradia dos pobres e dos sem tetos urbanos, na forma apresentada por Salas como “evolução esquemática” das políticas de habitação recentes na América Latina e que seriam comuns, de maneira genérica, a todos os países da região.

A referida “evolução” obedeceria à seguinte periodização: anos 60, “dar moradia aos pobres”; anos 70, [...] colocadas em prática as políticas não convencionais de habitação; anos 80, “políticas de tolerância permissiva com os processos informais de habitação” e, anos 90, - “nova estratégia facilitadora para acesso a uma moradia digna para todos”. (SALAS, 2005, p. 78).

exclusão e discriminação social e falta de participação na tomada de decisões importantes sobre suas vidas. Para a instituição, as atuais políticas “facilitadoras” que contemplam a pobreza constituem um sistema de novos princípios orientadores para as políticas de habitação, propiciando suporte aos processos espontâneos, com recomendações que estimulam o financiamento de ações de pequeno porte e pontuais, assistência técnica à gestão, flexibilização das normas e das regras construtivas e a garantia de provisão de terra (UNCS, 1997).

A partir da Conferência do Habitat II, de Istambul, em 1996, esses mesmos princípios foram afirmados como recomendação de ações de facilitação para o funcionamento do mercado, significando que o Estado, ao mesmo tempo em que se recolhe da intervenção direta, é instado a promover e a facilitar o mercado (no caso, da habitação), que passa a ser reconhecido como o que melhor aplica os recursos.

A impossibilidade de acesso de grandes contingentes da população ao mercado formal gera uma intervenção do Estado na legislação, o que possibilita a degradação das leis e das conseqüentes formas de implementação técnico-construtivas, enquanto constituição e representação de *padrões* que passam a ser identificados como elitistas e impeditivos de os pobres acessarem a habitação (e outros serviços, tais como educação, saúde, etc., assim como a sustentabilidade).

2.3.3 QUALIDADE DE VIDA

Embora a expressão “qualidade de vida” faça parte da literatura corrente e mais ou menos todos sabem o que é, julga-se importante, no contexto do presente trabalho, o resgate de estudos e interpretações que buscam identificar um quadro de referência conceitual e descritivo sobre a qualidade de vida nas cidades. Esse quadro é aqui abordado considerando os padrões e /ou a regulação urbanística e de habitação. A intenção é chamar atenção para uma regulação (ou um regulado) que tenha sentido não apenas de um ponto de vista legal e quantitativo, mas que, ao introduzir objetivos de

longo prazo e de referência às relações sociais e à ampliação das condições de saúde, qualifique a vida no ambiente das cidades.

Um trabalho clássico desenvolvido (1975) pela ONU, através do *Committee for Housing Building and Planning*, para a então Comissão Econômica Européia (precursora da atual Comunidade Européia), criou um *framework* para a discussão do conceito de “qualidade de vida” objetivando orientar pesquisas nesse campo para os assentamentos humanos, ou seja, visando identificar e descrever princípios válidos para a melhoria da qualidade de vida no meio urbano, a partir das ações do planejamento urbano. Após a realização de pesquisas empíricas e entrevistas com a população, o grupo conceituou qualidade de vida a partir de duas explicações. A primeira identifica qualidade de vida baseada na noção de que os seres humanos têm necessidades inatas e aprendidas, e o bem estar é alcançado na medida em que essas necessidades são atendidas, pelo acesso a mercadorias, a serviços, pelos contatos com o outro e com o ambiente do entorno, ou seja, tudo aquilo que seria responsável pelas medições de “satisfação das necessidades, desenvolvimento de padrões ou especificações de qualidade para o ambiente físico”. A outra explicação conceitual refere-se à qualidade de vida fundamentada na possibilidade e na competência dos indivíduos e dos grupos de mudarem e influírem sobre circunstâncias e seus destinos.²⁸ A partir dessa avaliação, estudos e pesquisas buscaram medir e desenvolver padrões ou especificações de qualidade, mostrando o grau em que as necessidades dos indivíduos são satisfeitas à medida que os mesmos são capazes de mudar, influenciar e decidir sobre suas vidas. Essa parte do conceito subdivide-se em outras duas: a primeira, denominada “recursos” representando os meios que o próprio indivíduo controla, e uma outra chamada de “determinantes”, que são os meios que ele não consegue mudar e aos quais tem que se adaptar. A combinação entre *recursos* e *determinantes* decide a “latitude” ‘ do indivíduo, isto é, sua gama de possibilidades para agir. Esse desenvolvimento conceitual, elaborado ainda na década de 70, explicaria, por exemplo, a ineficiência do PIB como índice geral de bem-estar (tanto well-being como welfare): seria uma média que não diz nada sobre as especificidades e escolhas de cada um, nem

²⁸ Em inglês, a primeira explicação do conceito é chamado de *well-being*, e a segunda de *welfare*.

os esforços feitos pelo Estado ou pelos indivíduos para alcançarem o bem-estar.

Essas visões são muito próximas das colocações devidas a Amartya Sen, nos anos 80, sobre a importância do bem-estar na constituição das “capacidades pessoais” (*entitlements*), em geral, e para quem, a pobreza é um mundo complexo e multifacetado, com forte determinação individual, que requer uma análise maior das suas dimensões do que a referência à linha de pobreza, pois ela não se aplica a todos sem que sejam consideradas as características e circunstâncias de cada indivíduo. O autor identifica, também, fatores geográficos, sociais e biológicos que ampliam ou reduzem o impacto da falta de renda para cada pessoa. Embora reconheça que “ser pobre” significa a falta de vários elementos tais como educação, acesso à terra, saúde, justiça, família, crédito, longevidade, acesso a oportunidades e aos meios de produção, viver abaixo da linha de pobreza não significa apenas viver abaixo de uma renda de um ou dois dólares por dia, mas viver com uma renda que não permita ao indivíduo cobrir certas necessidades básicas, considerando suas circunstâncias e os requerimentos do ambiente onde vive (SEN, 1998). A dificuldade em precisar o que são *necessidades básicas* não estaria, segundo Sen, no entendimento do que *sejam* as necessidades básicas *materiais* (como, por exemplo, moradia, alimentação, vestuário), mas em definir o que é básico e tudo aquilo que entra no rol das necessidades básicas *imateriais* - cultura, lazer, participação, inclusão, etc. - e que deveria estar presente na ação pública para a constituição das “capacidades pessoais”. O atendimento às necessidades, portanto, deveria ser constituinte das políticas de desenvolvimento preconizadas pelos organismos financiadores internacionais atualmente.

Recentemente, estudos da Psicologia Ambiental têm resgatado as idéias expressas por Maslow, nos anos 50, através da Pirâmide das Necessidades (Maslow, 1950). Aquela estrutura de análise identificou a existência de vários tipos de necessidades que precisam ser atendidas para que a pessoa se sinta bem, saudável e em desenvolvimento pessoal. Para Maslow, à medida que uma necessidade mais básica, ou fisiológica, é atendida (alimento, abrigo, sono, sexo), uma outra, mais elevada (de conforto psicológico, de segurança, de pertencer à família, ao grupo, de estima, de auto-

estima, de poder, de busca pelo belo, pela cultura, o prazer estético) chegando, finalmente, à necessidade de meditação, de integração com a natureza, de busca de Deus e da espiritualidade que também surgem para serem atendidas.

Em 1999, a Organização Mundial da Saúde, apresentou um estudo sobre qualidade de vida, onde o conceito foi apresentado nos seguintes termos:

[...] qualidade de vida é a percepção que um indivíduo tem de sua posição na vida, no contexto da cultura e do sistema de valores no qual ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações. É uma ampla gama de conceitos que incorpora de maneira complexa a saúde física de uma pessoa, o seu estado psicológico, o seu nível de independência, as suas relações sociais, as suas crenças pessoais e sua relação com o ambiente. (Relatório-OMS, 1999).

Muitos outros autores, na Europa, na América Latina e no Brasil, têm-se debruçado sobre a questão da qualidade de vida e as mais variadas abordagens estão disponíveis.

Um apanhado geral, com certeza incompleto, mas suficiente para os propósitos deste trabalho, pode ser resumido como segue:

- as análises de qualidade de vida baseadas em necessidades normalmente adotam a hierarquia de necessidades de Maslow como ponto de partida;
- a qualidade de vida tem uma parte “objetiva”, que pode ser medida e uma parte “subjetiva” difícil de avaliar, e ainda, entre essas duas partes, há uma grande área cinza relacionada ao propósito da análise que se quer fazer (por exemplo, educação, bem-estar psicológico, segurança pessoal, etc.);
- os maiores impactos sobre a qualidade de vida ainda são aqueles classicamente considerados (renda, educação,

- emprego), sendo que gênero, idade e família têm impactos menores;
- embora o papel determinante representado pela renda, identifica-se que a situação pessoal que mais prejudica a qualidade de vida (agindo sobre a auto-estima) é a baixa educação, seguida de emprego não qualificado;
 - em relação ao ambiente urbano, qualidade de vida refere-se à avaliação e à busca da solução para a desigualdade, a iniquidade, a pobreza, ao acesso à habitação de qualidade, a saúde e a educação, ao ar, à água, a espaços verdes, ao patrimônio natural, à democracia, aos direitos à cidade, ao sentimento de pertencer, valores estéticos, ao patrimônio histórico, ao emprego e à renda.

Para fins do presente estudo, é importante que se registrem esses elementos, pois compõem, de maneira ampla, o quadro que configura a concepção desenvolvida por Marcelo de Souza (estabelecido sobre o conceito de autonomia de Castoriadis) (Souza, 2001), componentes dos requisitos de qualidade de vida e de justiça social.

Há ainda que ressaltar a presença de um novo pensamento que liga os países do sul e os do norte - ainda que de maneira não explicitamente declarada e mesmo que baseada apenas em diferenças de consumo e financeiras, mas reconhecendo as divergências existentes -, que permite a introdução e o respaldo e validade política ao debate sobre os padrões em relação ao *habitat* e ao papel dos mesmos na *sustentabilidade urbana*. Este conceito (sustentabilidade urbana) é interpretado aqui, como o conjunto de ações e processos que permitem o completo desenvolvimento do morador das cidades em situação que garanta qualidade de vida e justiça social.

No Brasil, o desenvolvimento da Agenda 21 Brasileira - Bases para a Discussão, é entendido como “a primeira etapa do processo de incorporação do conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento brasileiro” (Agenda 21 Brasileira) e parte de diagnósticos sobre seis temas eleitos como amplos o suficiente para cobrir as áreas prioritárias de avaliação e de intervenção (agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infra-estrutura e

integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável). Esse diagnóstico elenca os problemas e as diretrizes gerais para a busca de soluções sustentáveis, cabendo, agora, à sociedade a “definição de como enfrentá-los”. Em 2003, a Conferência das Metas do Milênio para a América do Sul e o Caribe, já assentada sobre o ideário da Agenda 21, identificou a necessidade de iniciativas para combater a pobreza e as desigualdades regionais.

A criação desses fóruns de debates e de busca de soluções para a pobreza e a sustentabilidade urbana coloca a necessidade cada vez mais emergente de abrigar, alimentar, fazer circular e reproduzir contingentes maiores da população, o que pressiona o ambiente natural a procurar recursos, espaços, produtos e consumo no complexo ambiente urbano.

Os questionamentos trazem à tona a incapacidade das políticas públicas de darem conta das necessidades cotidianas e das demandas das populações urbanas, assentadas, segundo Acselrad nas diversas “*matrizes discursivas da sustentabilidade urbanas*”, constituídas por uma matriz com discurso sobre a *eficiência* – que a defende no uso dos recursos do Planeta e que apresenta propostas de “mercado” para lidar com isso; por uma matriz de *escala*, cujas propostas estão baseadas na capacidade de suporte do Planeta, nos limites ecológicos e no consumo *per capita* possível; por uma matriz designada de *equidade*, que considera que a raiz da degradação ambiental é a mesma da desigualdade social e que os pobres são as principais vítimas da degradação; por um discurso da *auto-suficiência*, que defende as comunidades tradicionais e as unidades domésticas das relações capitalistas; por uma vertente articuladora do discurso sobre *ética*, que tenta ignorar as preocupações com as situações de desigualdade social e econômica atuais em nome de buscar fins socialmente desejáveis, desenvolvendo um discurso sobre “deveres e obrigações morais.” Todos esses discursos buscam uma relação de “causalidade teleológica”, ou seja, a causa é definida pelo fim. Isso significa, em relação à sustentabilidade, a promoção, a partir de hoje, das práticas produtoras da sustentabilidade futura. Essa proposição é questionada por Acselrad, pois, segundo o autor, o objetivo é o de “[...] reconstruir o presente à luz de supostas exigências do futuro [...], e, historicamente, esse tipo de opção

é discutível, pois são os mesmos protagonistas da crítica da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento os que ocupam posição dominante e “[...]privilegiada para dar conteúdo à própria noção de sustentabilidade” (ACSELRAD, 2001, p.30).

Em outra abordagem política do discurso “sustentável” Boaventura de Souza formula um conceito apontando os sete aspectos que devem ser considerados para o desenvolvimento sustentável: democracia participativa produção solidária, diálogo intercultural, intersexos e inter-religioso; gerenciamento financeiro feito pelos cidadãos; pacto ambiental; pacto sobre a terra (terra urbana) e pacto educacional. Essa “agenda” auxilia na formação de um *background* explicativo para a crítica que se pretende sobre a problemática da flexibilização dos padrões da habitação e urbanos, pois se apresenta como um respaldo teórico, com referências técnicas e dados que amarram de maneira clara e consistente as deliberações do Estado em relação às suas ações de promoção da habitação, assim como de suas deliberações econômicas em relação a salário e renda (BOAVENTURA DE SOUZA, 2004).

Entende-se, como o autor Marcelo de Souza, que o desenvolvimento sócio-espacial é um tratamento conceitual, em um plano mais abstrato, do desenvolvimento em conexão com o ambiente urbano. Nesse sentido, ele ocorre quando há uma melhoria da qualidade de vida com justiça social. Logo, a mudança social positiva é o desenvolvimento sócio-espacial, aquele que contempla as relações sociais e o espaço.

Assim, melhorar a qualidade de vida é atender à crescente satisfação das necessidades (básicas e não básicas, materiais e imateriais) de parcelas cada vez maiores da população. E a busca da qualidade de vida tem como norte e objetivo a justiça social, sendo essa uma complexa discussão, pois tem múltiplos entendimentos do que seja “o justo”. Então, é importante identificar algumas leituras e conceituação sobre a questão da justiça social, especialmente a partir do conceito de *autonomia*, na reflexão de Marcelo de Souza sobre o trabalho de Castoriadis²⁹, que conjuga, no conceito, “[...]a busca da igualdade com o respeito à alteridade” (SOUZA, 2001, p. 64).

²⁹ Cornelius Castoriadis (1922-1997): economista e filósofo greco-francês, foi o fundador do grupo de pesquisa e da revista francesa *Socialism ou Barbárie* (1948), no mesmo período em que rompeu com o marxismo.

Para esse autor, a necessidade de operacionalizar o desenvolvimento sócio-espacial (a criação de parâmetros regradores) guia-se pelo conceito de autonomia:

Mais justiça social e melhor qualidade de vida, são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados àquele que é o parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial: a autonomia. (SOUZA, 2001, p. 64).

A autonomia teria duas determinantes: uma individual e uma coletiva. A autonomia individual determina a capacidade dos indivíduos de estabelecerem metas próprias e perseguí-las, de refletirem sobre sua própria situação, condições físicas e psicológicas e possuírem instituições que garantam a igualdade de oportunidades, as condições materiais e as informações para tal. A autonomia coletiva dependeria das instituições sociais que garantam a justiça, da possibilidade de pensamento crítico sem opressão sobre os indivíduos, que estes defendam as instituições e que seja garantido o direito à diferença. Ambas as faces possuem valor instrumental e valor intrínseco, sendo “*constructos abstratos imprescindíveis*” que agem associados e referentes à esfera pública e à esfera privada. Assim, para que os parâmetros

Sua obra *A Instituição Imaginária da Sociedade* (1975) apresenta o ponto culminante de suas idéias: o conceito de autonomia, segundo o qual, todas as sociedades produzem seus próprios imaginários (leis, instituições, crenças e comportamentos), mas a diferença entre uma sociedade heterônoma e uma sociedade autônoma é que, nesta última, os seus membros têm consciência e auto-instituem as mesmas. Sua concepção, que buscou inspiração na herança grega clássica da polis e nas experiências do movimento operário francês, tem importante papel na idéia de “refundação” da democracia. Sua sociedade autônoma é aquela onde os dirigentes desapareceriam, e seria gerenciada por todos os cidadãos conscientes, mas não estaria nunca livre do conflito e do poder. A citação a seguir, mostra muito de suas idéias: [...] *uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que ela está constantemente no movimento de sua auto-instituição explícita* (SOUZA, 2002). (Citação retirada de Marcelo de Souza, 2003, pág 175. Texto composto pela autora a partir de Marcelo de Souza e de pesquisa na Internet, em de páginas da web, em especial, nos sites: <www.aigis.com/dn/castoriadis.html>; <www.chronicle.com/free/v50/i29/29a01401.html>; <www.marxists.org/français/general/castoriadis> e <www.castoriadis.org/fr/default.asp>.) Consultas realizadas em setembro e outubro de 2006.

sejam adaptados à realidade histórica, cultural, econômica e espacial particulares dos grupos existentes em determinada sociedade, eles devem ser realizados pelos indivíduos envolvidos com o planejamento e a gestão em determinado tempo e espaço, e não apenas pelo planejador e o pesquisador profissional. Isso não significa que se vá “perder a referência teórico-conceitual e metodológica mais geral”, mas que os grupos beneficiários não serão “[...] recebedores passivos dos benefícios materiais, mas, sim, os agentes controladores do próprio processo” (SOUZA, 2001, p. 68).

A idéia de que os indivíduos e grupos definam os conteúdos e proponham suas prioridades é o que garantirá uma maior qualidade de vida e uma justiça social e identifica que ambos os conceitos estão subordinados à autonomia, que alcançá-los é determinante no desenvolvimento sócio-espacial e que preciso manter-se a busca da *autonomia* como horizonte para a ação, sendo parâmetro determinante do desenvolvimento sócio-espacial. Justiça social e qualidade de vida têm uma complementaridade essencial: qualquer uma das duas é insuficiente sem a outra, para a avaliação e as estratégias de desenvolvimento sócio-espacial. Enquanto a justiça social é medida pelos parâmetros responsáveis por exclusão-inclusão, desigualdade socioeconômica, oportunidade de participação e de decisão sobre fatores importantes da própria vida, os parâmetros associados à qualidade de vida são aqueles relativos à satisfação das necessidades individuais, tais como alimentação, habitação saúde, educação. O objetivo fundamental do planejamento urbano seria, então, a busca da qualidade de vida, tendo como horizonte, ou guia, a autonomia. O autor avança a idéia de que uma sociedade justa requer uma outra conformação espacial, embora esta sozinha não determine as relações sociais. Uma sociedade mais justa pressupõe instituições econômicas e sociais que produzam a delegação direta do poder, a descentralização territorial, a utilização de novas tecnologias de comunicação e de informação e, também, *novas formas espaciais*.

A importância assumida por essa conceituação e a necessidade e o desejo de utilização do conceito como um elemento de avaliação e/ou medição real para a tomada de decisões das políticas públicas de caráter social levaram à criação e à utilização dos “Indicadores de Qualidade”. Esses são uma forma simplificada de se referir ao fenômeno complexo de interação

entre as variadas concepções, análises, técnicas, e componentes que são levados em conta, no entendimento e na formulação de uma avaliação da qualidade de vida na cidade e têm sido crescentemente utilizados. Internacionalmente, são usados pelo Banco Mundial, pela ONU e por seus órgãos especializados, pela CEPAL, pela OECD e, no Brasil, pelo IBGE e pelo IPEA e, no Rio Grande do Sul, têm sido desenvolvidos e utilizados pela FEE.

2.3.4 JUSTIÇA SOCIAL

Originalmente, o conceito de justiça está baseado nas idéias desenvolvidas por Tomás de Aquino (1225-1274), que a definiu como “[...] uma certa retidão da mente, que leva o homem a fazer o que deve ser feito nas circunstâncias enfrentadas[...]”, o que reflete a visão cristã de que os homens são iguais perante Deus, e, devem tratar-se uns aos outros a partir desse entendimento, portanto, com respeito. Reflete, também, a necessidade de se obedecer princípios de moralidade para atender à responsabilidade devida a Deus. A expressão *justiça social*, expressa pela primeira vez pelo Jesuíta Luigi Taparelli, em 1840, em crítica ao capitalismo e ao socialismo, hoje admite diferentes significados e interpretações, como a feita por Marion Young (YOUNG, 1990), que a define por oposição à *opressão*, assumindo ampla extensão sobre diferentes dimensões da vida social, desde o cotidiano até às relações internacionais. A interpretação de Young dá ensejo ao que David Harvey (HARVEY, 1999) identifica como o atual papel do planejador nesse âmbito: o de pensar sobre os resultados de suas ações sobre o ambiente (e buscar ações sustentáveis).

Duas encíclicas papais, especificamente, referem-se à questão da justiça social: em 1891, a *Rerum Novarum*, sobre a Condição da Classe Trabalhadora, rejeitou tanto o capitalismo como o socialismo, mas defendeu os sindicatos e a propriedade privada, vendo nesses organismos espaços para a defesa da justiça social. Em 1931, a *Quadragesimo Anno*, sobre a Restauração da Ordem Social, colocou a justiça social como uma virtude individual, portanto, só poderia ser justa uma sociedade onde os indivíduos fossem justos. Recentemente (2006) o Papa Bento XVI, na encíclica *Deus Caritas Est* – Deus é Amor- defende que a justiça social é uma questão política, e não da Igreja,

para a qual a questão central é a caridade e a formação moral daqueles envolvidos com a política.

Para o pensador liberal John Locke, as pessoas possuem bondade e beleza inatas, e, portanto, se individualmente cada um busca seu prazer, sua felicidade e seus interesses, os interesses gerais da sociedade serão alcançados no longo prazo, e, a justiça social será atingida.

A justiça social, desde as últimas quatro décadas, tem estado associada, dentre outros, ao pensamento de John Rawls. Esse autor, em seu livro *A Theory of Justice* (1971), afirma que a legitimidade da justiça está baseada no *contrato social* e a interpreta como um conceito filosófico apolítico. Para o autor, todas as sociedades possuem um conjunto de estruturas econômicas, sociais e políticas, formais e informais, as quais *são justas*, se as pessoas concordam em se submeter a elas. Esse aceitar, ou submeter-se, é expresso pelo poder representativo, seja de um pequeno grupo, seja a representação política através do governo nacional. Se o governo falha em garantir o bem-estar de seus cidadãos, de acordo com os princípios da justiça (que concordam com os “direitos humanos”), então, ele não é representativo. Essa visão, bastante de acordo com as políticas distributivas e de diminuição da pobreza atualmente promovidas (ABRAMO, 2003), sofre críticas de Marcelo de Souza, que interpreta ser a perspectiva rawlsiana muito “[...] apropriada para a tarefa nada ambiciosa de melhorar um pouco a qualidade de grupos desprivilegiados nos marcos das sociedades capitalistas[...]” e contrapõe a essa visão a de Castoriadis, que apresenta uma possibilidade muito mais completa para a autonomia individual e coletiva (SOUZA, 2001, p. 153).

A justiça social é também entendida como um dos “quatro pilares” do Partido Verde (sendo os outros três: a sustentabilidade, a democracia participativa e a não-violência) e defendida mundialmente pelas vertentes nacionais do partido, para o qual todas as pessoas devem ter as necessidades humanas básicas atendidas. A justiça social, para esses grupos, é desenvolvida dentro da herança filosófica do movimento pacifista, dos direitos civis, dos movimentos dos trabalhadores e ambientalista e significa a luta pela não-discriminação devido à classe, ao gênero, a etnia ou à cultura, incluindo a erradicação da pobreza, do analfabetismo, o estabelecimento de uma política

ambiental efetiva e a igualdade de oportunidades para o um desenvolvimento pessoal e social saudável.

Para Marion Young, baseando-se em Habermas, a justiça social não se refere somente à distribuição e à quantidade (de renda, de direitos, de participação), mas às condições (inclusive institucionais) necessárias ao desenvolvimento das capacidades individuais, da cooperação e da comunicação cooperativa, e, para isso, devem estar ausentes a *opressão* e a *dominação* da sociedade (YOUNG, 1990)³⁰. A autora identifica um estreitamento no escopo do conceito de justiça nos atuais movimentos políticos, que originalmente identificavam “[...] a virtude de uma sociedade como um todo, que trabalhavam para o bem-estar de todos e para a promoção da felicidade e da harmonia entre os cidadãos[...]” ou da política como co-extensiva do conceito de justiça. Isso levou o conceito a se limitar às questões *distributivas e quantitativas*, promovendo uma desvalorização das questões de tomada de decisão, de divisão do trabalho e de cultura, focos da atenção de Young, que questiona sobre as condições institucionais que os promovem. A não-realização desses valores significa opressão e dominação, ambas, identificadas como conceitos que se justapõem, (embora a *opressão* inclua a *dominação*). A autora explicita sua visão, indicando que a injustiça se manifesta através das *cinco faces da opressão*, e identificadas como: *exploração, marginalização, falta de poder, imperialismo cultural e violência*.

Um importante texto de David Harvey, *Justiça Social, Pós-Modernidade e a Cidade*, de 1999, interpreta a visão das cinco faces da opressão cunhada por Young, do ponto de vista de uma forma de planejamento urbano que pense “[...]cidades onde se possa viver e trabalhar no século XXI” (Harvey, 1999, p.21). À interpretação de Young sobre a questão da *exploração* (vista como uma situação de injustiça crônica para com os desempregados e os sem-tetos; como falta de poder de compra para atender as necessidade e de serviços básicos de substanciais parcelas da população). Harvey aponta que

³⁰ Seguidora da teoria crítica e vinculada a Habermas e Foucault, a cientista política Marion Íris Young (1990) pertenceu ao novo movimento social norte-americano, foca seu debate no conceito de opressão, que é interpretado como “central para o discurso dos movimentos sociais emancipatórios”(Young, 1990).

[...] as práticas de planejamento e as políticas que se pretendam justa, precisam confrontar diretamente o problema de criar formas de organização política e social e sistemas de produção e consumo que minimizem a exploração da força de trabalho tanto no local de trabalho como no local de moradia[...] (Harvey, 1999, p. 31).

A segunda face é a *marginalização*, que, conforme Young se manifesta naquelas pessoas que o sistema de trabalho não utiliza e não utilizará, devido a questões culturais, de idade, de gênero, de etnia e similares. Harvey identifica aí uma oportunidade para o planejamento urbano e para as práticas políticas “[...] enfrentarem o fenômeno e encontrarem maneiras de organizar e de lutar de modo a liberar os grupos cativos deste tipo de opressão “[...]. Em relação à *falta de poder*, Young refere-se ao direito de as pessoas serem escutadas com respeito, o que abrange desde as relações pessoais até as relações entre os países. David Harvey coloca, sobre essa terceira face da opressão, a proposição de que práticas políticas que se pretendam justas precisam “[...] empoderar o oprimido, para a participação política e para a auto-expressão [...]”. A quarta face da opressão, expressa como imperialismo cultural por Young, relaciona-se às formas como os significados de um grupo dominante o formam hegemônico, fazendo com que o outro grupo seja O OUTRO. Para Harvey, o planejamento e as práticas políticas justas devem buscar “[...] eliminar a atitude imperialista tanto das formas de consulta popular como da formulação de projetos [...]”. A quinta face é a violência, que tem suas bases materiais nas condições do capitalismo de mercado, em intrincadas relações com o Estado e com o crime organizado, gerando espaços urbanos militarizados e defensivos. Na interpretação de Harvey, o planejamento e as práticas políticas que se pretendem justas devem buscar formas “[...] não militarizadas e não excludentes de controle social, que não destruam o empoderamento nem a capacidade de auto-expressão [...]” (Harvey, 1999).

Nessa reinterpretação específica para as ações de planejamento, a partir dos estudos críticos de justiça social de Young, Harvey acrescenta uma sexta proposição: a de que o planejamento e as práticas sociais que se pretendem justas devem reconhecer as conseqüências ambientais de suas ações e agir de maneira a garantir a diminuição de seus impactos negativos

O presente trabalho adota a concepção de justiça social na forma como é enunciada por Marcelo de Souza em sua interpretação associada à qualidade de vida, a qual foi desenvolvida pelo autor a partir do conceito de autonomia de Cornelius Castoriadis (SOUZA, 2001) e cuja definição completa está na secção 2.3.3 – Qualidade de Vida.

2.3.5 INFORMALIDADE

No caso da habitação da população de baixa renda, o termo *informal* representa a oposição ao “legal” ou ao “regido pela lei”, seja ela a lei da propriedade da terra ou a legislação urbanística, sendo a expressão, propriamente, definida por oposição ou em referência ao “formal”.

Originalmente a expressão “setor informal” é atribuída à economista norte-americana Tina Wallace que a utilizou em um estudo que aparece em 1973 sobre a Uganda. A denominação veio substituir a utilização de termos como “setor não estruturado”, “setor de transição” e “economia de bazar” este último utilizado com referência ao comércio de pequena escala do Oriente. Em termos da economia, o setor informal é entendido a partir do setor dominante, ou “formal”, e é assim definido por Coraggio:

O setor informal costuma ser delimitado conceitualmente, justapondo - com ponderação variável – diversos critérios: atividade econômica ilegal, áreas pequenas; tecnologia intensiva de mão-de-obra; baixa produtividade do trabalho; trabalho por conta própria com baixa renda; comércio ambulante; artesanato; serviço doméstico; baixa ou nenhuma capacidade de poupança; domínio das relações pré-

*modernas com relações de parentesco ou de mestre-aprendiz; valores solidários, etc. (Coraggio, 1991, p. 13)*³¹

Milton Santos diz que a noção de “organização informal” surge do conceito de racionalidade de Max Weber, segundo o qual ‘[...] somente a organização formal seria eficaz [...]’, a partir de normas e procedimentos burocráticos, controle, busca de eficiência e das finalidades propostas, enfim, da burocracia. O termo passou a ser incorporado por muitos pesquisadores e autores desde meados dos anos 70, quando o Banco Mundial passou a adotar a expressão (SANTOS, 1979, p. 47).

Para a América Latina, a informalidade é uma grande fonte geradora de renda para a população, especialmente para os mais pobres e os sem nenhum tipo de formação ou especialização de trabalho. A Organização Mundial do Trabalho informa que, no período 1990-2000, cerca de 85% dos postos de trabalho criados estavam na economia informal, o que revela seu papel de importância na economia nacional e regional. É baseado nesta realidade, De Soto promove suas idéias, basicamente no Peru, pois a economia informal não tem uma infra-estrutura de mercado que lhe permitiria resolver os problemas da produção (ou da habitação, isto é, de acordo com De Soto, ter um endereço, ter direito de propriedade claro e universal dá acesso ao mercado. Isso, então, colocaria a produção informal, artesanal, habitacional dos pobres, no mercado. No entanto, essa ideologização da informalidade e das formas milagrosas, descritas por De Soto, de como o pobre pode ir ao mercado, somente esconde a verdade de que as leis que um país faz são o reflexo do poder político, e que este é determinado pelo poder econômico.)

³¹ O texto no original: “El “setor informal” suele delimitar-se conceptualmente yuxtaponiendo – con ponderación variable – diversos critérios: actividad económica ilegal; establecimientos de tamaño pequeño; tecnología intensiva em mano de obra; baja productividad del trabajo; trabajo por cuenta propia, con bajos ingresos; comercio callejero, artesanías, servicio doméstico; bajo o ninguna capacidad de acumulación; predominio de relaciones pre-modernas, como las relaciones de parentesco o las de maestro-aprendiz; valores solidários, etc. (CORAGGIO, 1991, p.13).

Do ponto de vista da habitação, autores concordam que o setor informal ou ilegal se refere à ilegitimidade da propriedade da terra e ao não atendimento das normas legais urbanísticas. Isso pode ser visto na afirmação:

[...] o único critério uniforme que distingue as áreas invadidas dos outros tipos de moradia na cidade é o fato de constituírem uma ocupação 'ilegal' da terra, já que sua ocupação não se baseia nem na propriedade da terra nem no seu aluguel aos proprietários legais [...] (TASCHNER, 2003, p.19).

Assim, a nomenclatura foi sendo alterada, aos poucos, para o de “informal”, e a nomeação anterior foi sendo abandonada. Embora continue a situação de ilegalidade, a identificação como “informalidade” foi se constituindo a partir da identificação desses espaços como os lugares destituídos da regulação jurídica formal e, portanto, área informal. A autora também identifica, em estudos da Prefeitura de São Paulo e do IPT-FUPAM, definições para as favelas consideradas como:

[...] conjunto de unidades domiciliares construídas em madeira, zinco, lata, papelão ou alvenaria, em geral distribuídas desorganizadamente em terrenos cuja propriedade individual do lote não é legalizada para aqueles que os ocupam [...] (TASCHNER, 2003, p.21).

Novamente, a propriedade da terra é a constante na identificação do assentamento chamado favela, o que permite a Taschner também concluir que “[...] a variável mais adequada à definição de favela é o estatuto jurídico da terra” (TASCHNER, 2003). O aspecto verdadeiramente formal da propriedade da terra ocorre quando um indivíduo, proprietário de um terreno, tem essa propriedade registrada em seu próprio nome, em um Cartório de Registro de Imóveis. Isso constitui a legalidade, na forma jurídica, em relação à propriedade da terra e atribui, por contraste, às áreas ocupadas ou invadidas o caráter jurídico de ilegal. Baseada em estudos do IBGE para São Paulo, a autora

observa que o Instituto vem descrevendo as áreas de favelas, ao longo dos anos, mantendo como critério a avaliação do estatuto jurídico da terra, ou seja, a invasão ou a ocupação de terras de maneira ilegal.

A partir de 2000, ao considerar as favelas, o IBGE passou a identificá-las como aglomerados subnormais, que são assim descritos pelo órgão: “[...] um setor especial do aglomerado urbano formado por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carentes de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores “ (IBGE, Censo, 2000).

A segregação espacial promovida pelas classes de altas rendas gera a conformação dos espaços da informalidade, que são os piores lugares das cidades: as áreas alagáveis, as áreas com altas declividades, sem redes de serviços (água, esgoto, transporte), em espaços invadidas e sem a posse da terra, nas casas com altas densidades, insegurança e proximidade com a violência. Podemos ver uma descrição do que seria a habitação informal, na crítica de Maricato à falta de políticas públicas para a moradia da população de baixa renda:

[...] Na ausência de alternativa habitacional regular a população apela para seus próprios recursos e produz a moradia como pode. As consequências desse universo de construção, completamente desregulado, ignorado pelo Estado, são trágicas, dadas as suas dimensões. (MARICATO, 2001, p.71)

2.4 RESUMO DO CAPÍTULO

O presente capítulo foi desenvolvido buscando:

- revisar a bibliografia, apontando os marcos conceituais e os paradigmas sob os quais o trabalho se desenvolve;
- apresentar um quadro geral de formação dos padrões que incorporam critérios médicos de saúde à habitação;
- identificar que, ante novos conceitos de pobreza no âmbito de acelerado processo de urbanização e de políticas liberais de mercado, os padrões passam a ser flexibilizados;

- estabelecer uma relação entre habitação e saúde, mostrando os padrões frente ao campo da saúde pública, que privilegia e insiste no papel da habitação na obtenção da saúde física e mental;
- explicitar, nos padrões, a relação com a saúde, bem como reivindicar e articular a importância das ligações entre política habitacional, padrões e os campos da saúde;
- apresentar os conceitos de pobreza e sua relação com a flexibilização dos padrões;
- conceituar qualidade de vida e justiça social no quadro sócio-espacial e as interconexões com a sustentabilidade, referida no quadro da legislação representada pelo Estatuto da Cidade, que promove o direito à cidade e à sustentabilidade urbana.

CAPÍTULO 3 – DESENVOLVIMENTO DAS ANÁLISES

3.1 INTRODUÇÃO

O presente Capítulo 3, Desenvolvimento das Análises, responde às questões e comprova as hipóteses da tese através dos quatro Temas descritos na Metodologia e apresentados na Seção 1.6.1, Tabela 1, Estrutura analítica e fundamentação teórica.

Iniciando no Tema 1, é estabelecida a relação entre habitação e saúde, primeiro passo para a interpretação da relação entre habitação, qualidade de vida e justiça social permeada pela referência aos padrões. A questão é respondida a partir de um estudo histórico dos padrões que busca explicitar como os mesmos evoluíram, ao longo dos anos, e seu papel na qualificação espacial. São discutidos tanto os avanços devidos às alterações nos conceitos e critérios de saúde, promovidos pela saúde pública e áreas afins, como as alterações nos dispositivos urbanísticos, no intuito de garantir segurança e saúde, através do controle das condições da habitação. A flexibilização dos padrões é questionada ante a possibilidade de perigo, colocada pela análise de Sartori (1981), de que as atuais políticas públicas estejam criando o oposto de suas intenções originais. Essa possibilidade é avaliada contraposta aos ganhos - de qualidade de vida e de justiça social - assentados na incorporação dos padrões às soluções habitacionais, ao longo do tempo.

O Tema 2 questiona o planejamento urbano que, com visão de curto prazo, entrega às escolhas econômicas a determinação das políticas de regularização fundiária e de urbanização de favelas, agindo pontualmente e desconsiderando as demais possibilidades presentes nas políticas públicas de habitação, dentre elas, a potencialidade para aumentar as sinergias e as

repercussões positivas, latentes, de combate à pobreza e abrangência em outros níveis da qualificação espacial.

O Tema 3 traz a hipótese de que a flexibilização dos padrões grava a diferença no espaço urbano, perpetuando a situação existente de exclusão sócio-espacial. A comprovação dessa hipótese é feita através da avaliação de situações empíricas após a aplicação da política pública de regularização fundiária que identifica a ocorrência de integração/não-integração do assentamento ao tecido urbano do entorno e internamente. Essa comprovação é feita com a intermediação de mapas axiais / análise sintática (Hillier-Rigatti) e pela leitura qualitativa dos assentamentos já regularizados.

O último Tema desenvolvido discute a flexibilização dos padrões em situações concretas através da análise da legislação e dos possíveis efeitos dos padrões e dispositivos urbanísticos flexibilizados nos moradores das áreas regularizadas e as repercussões sobre a cidade formal. Busca-se a comprovação dessa hipótese pela identificação de que ocorre a assimilação do informal que passa a ser um “regularizado”, abrindo mão dos dispositivos urbanísticos (ou padrões) que foram, historicamente, desenvolvidos sobre critérios de saúde.

3.2 DESENVOLVIMENTO DO TEMA 1

A constituição de padrões habitacionais e urbanísticos é resultado de um processo cumulativo e histórico no qual os critérios de saúde foram determinantes. Estará a flexibilização dos padrões criando o que é identificado por Sartori como “o perigo oposto”?

3.2.1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de identificar os critérios de saúde sobre os quais, ao longo dos anos, os padrões têm sido estabelecidos, desenvolve-se a presente questão ante a possibilidade de integrar e estender olhares distintos que buscam soluções para a habitação e o espaço urbano. Acompanham-se as alterações nos dispositivos urbanísticos presentes na legislação e que

representam as concepções que se sucederam, transformando as cidades, como instrumentos que regulam e controlam o espaço, no Brasil.

Entende-se por aporte dos padrões a incorporação de especificações (técnicas, culturais, econômicas, sociais, estéticas) construtivas, de infra-estrutura e de serviços que vêm buscando, ao longo dos anos, promover e resguardar, na habitação, a saúde e a segurança dos moradores. Na maioria das vezes, como produtos da racionalidade técnica e da intenção do Estado em proteger os habitantes de soluções especulativas, promovendo a segurança das populações; em outras, como instrumentos coercitivos e a institucionalização de regras limitadoras das localizações dos pobres na cidade.

A partir da avaliação de um quadro histórico que contempla a constituição e a flexibilização dos padrões, ao longo da estruturação da legislação urbanística e das políticas públicas de habitação, busca-se juntar dois circuitos do conhecimento: o das áreas da saúde (que implica avaliações sobre a importância dos espaços para a saúde dos habitantes) e o do planejamento e da arquitetura, onde o espaço, na sua relação com a vida social, é determinante na garantia da qualidade de vida e da justiça social.

É encontrada uma significativa convergência de olhares e propostas, entre os autores, em relação à importância do espaço urbano e da moradia na qualidade de vida, e, desse ponto de vista, as políticas públicas são avaliadas sob a perspectiva de Sartori (1981), buscando verificar se, para a situação de Porto Alegre, as mesmas consideram o cálculo dos meios e o perigo oposto, ou seja, as condições que possibilitam, a formulação e a prática conseqüente da política proposta, assim como a possível ocorrência de efeitos inesperados e indesejados, produzidos a partir desta prática, sobre os moradores dos assentamentos irregulares e suas extensões e reflexos na cidade formal.

Para responder a esse quadro, são percorridos os seguintes passos: (i) o estabelecimento dos padrões e as políticas públicas; (ii) um arrazoado teórico dos significantes políticos da relação entre qualidade de vida e espaço urbano, que possibilita uma análise crítica quanto à constituição do espaço e os efeitos deste nas populações; (iii) estudos das áreas da saúde que buscam referência na habitação para a promoção da saúde; (iv) uma

interpretação, à guisa de conclusão sobre as práticas e as formulações das políticas públicas em Porto Alegre. Essa interpretação é feita acompanhando as visões do espaço lidas à luz das idéias de autores (Souza, Salingaros, Mascaró), assim como se busca identificar, na fundamentação da legislação flexibilizada, a referência ao cálculo dos meios e aos efeitos de suas ações, de acordo com a interpretação sobre a formulação de políticas públicas de Sartori (1981).

3.2.2 OS PADRÕES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

No presente estudo, o estabelecimento de um valor para um padrão ocorre a partir da identificação de uma necessidade referente à saúde que pode ser respondida através de um dispositivo habitacional ou urbanístico. Como exemplo da complexidade envolvida neste processo verifica-se a constituição do padrão “área de dormitório”, que é fixado pela lei nº. 3427 de novembro de 1929, em relação à área de um quarto de dormir, e que gerou grande polêmica, à época. No presente exemplo, o padrão, que visava a construção da moradia econômica no país, assume vários sentidos: 1) demonstra que a casa econômica ou para os pobres, era pensada como constituída de vários elementos além dos custos; 2) apresenta a forma como um padrão pode ser constituído, sob a perspectiva da saúde, como é aqui pretendida; e 3) pode ser lido como o momento em que os técnicos da construção “passaram a ocupar o espaço político-institucional” ao realizarem discussões para a moradia dos trabalhadores, ou a “casa econômica”.

Em 1931, São Paulo sediou o Primeiro Congresso de Habitação, onde engenheiros, arquitetos e médicos apresentaram projetos, para serem aplicados às cidades brasileiras, partindo de um conjunto de conhecimentos técnicos que acompanhavam preceitos morais e higiênicos provenientes de um conjunto de idéias sobre a “influência do meio” no comportamento dos indivíduos. O Congresso ensejou uma crítica às favelas e às cabeças-de-porco identificadas como o “empecilho absoluto ao reerguimento físico e moral da classe operária” a partir do pressuposto de que o ambiente é responsável pela vida e saúde da população de baixa renda, gerando, então, propostas para a habitação econômica (Carpintero, 1997) porque a preocupação com a higiene se fazia acompanhar por uma outra preocupação: a dos custos para a

construção. Um projeto econômico, considerava à época, os seguintes parâmetros: um número mínimo de compartimentos da casa (que deveria ser três: quarto, cozinha e banheiro); que as portas e janelas deveriam possuir 1/5 da área a iluminar; o pé-direito com um mínimo de 4m; os assoalhos levantados a 0.50m do solo; beiral com 0.30m de saliência e outras determinações.

Desses elementos, o pé-direito era considerado um elemento importante sob um outro aspecto: dizia respeito à circulação de ar na habitação. Essa consideração gerava uma polêmica entre os engenheiros e os construtores. Os primeiros, defendendo que as razões higiênicas e estéticas exigiam um pé-direito de 4m e os construtores, que as razões econômicas dos custos da construção requeriam um pé-direito menor, contexto onde o famoso engenheiro Bachheuser declarava que “em um paiz tropical, há necessidade de um grande volume de ar para não morrer abafado” e calculava que “se colocarmos uma pessoa em um local com uma dimensão de $2m^3$ e fechado, o ar estará viciado em 2h e 39 minutos” (Eng. Backheuser(1906) apud Carpintero, 1997).

Essas colocações geraram um série de estudos para encontrar a fórmula capaz de assegurar o volume necessário de ar para cada aposento, desde tirar o forro, colocar outra janela para garantir a ventilação cruzada, aparelhos elétricos, etc.: a justificativa era que tendo ar em movimento se poderia ter um pé-direito menor (de até 2.60m, mais econômicos e não mais os 4m, em vigor, à época) garantindo a renovação do ar, e, portanto, a higiene.

Mas as áreas mínimas dos cômodos também eram fundamentais para os custos da construção. Quando a lei nº. 3427/29 fixou a área mínima do dormitório em $12m^2$ para as casas de um dormitório para a população de baixa renda, e $10m^2$ e $8m^2$ para as casas com mais de um dormitório, os construtores passaram a criticar. Argumentavam ser “inadmissível que um quarto de $10m^2$ pudesse abrigar três pessoas, enquanto era proibido “a aprovação de plantas com quartos de $9m^2$ e $7m^2$ “destinados a uma só pessoa (Carpintero, 1997). E isso era interpretado como a lei proibindo $18m^3$ para uma só pessoa isolada ($6m^2$ de área de piso x 3m de altura do pé-direito - valor escolhido por ser menor do que o mínimo proibido para dormitório de $7m^2$), mas permitindo $30m^3$ para três pessoas juntas ou seja, $10m^3$ para cada uma: com essa crítica, os

engenheiros concordavam que era necessário garantir uma circulação constante do volume de ar. Era calculado, à época, que “o homem precisa para respirar de 6m³ a 7m³ por hora; assegurando-se uma boa ventilação, isto é, a renovação constante do ar viciado, pode-se agrupar diversas pessoas, desde que essa renovação seja proporcional ao número de pessoas” (Fagulin, (1942) apud Carpintero, 1997).

“Baseados nesses dados, os técnicos concluíram que a área de 7m² era suficiente para os quartos” e essa redução do tamanho dos dormitórios decorria da necessidade de incorporar nas plantas das casas econômicas, um segundo dormitório, para os filhos, pois segundo eles “de nada adiantava construir um dormitório de 12m² ou 14m² se a família vivesse em total promiscuidade” (Carpintero, 1997, pág. 117).

Estas informações e dados permitem que se interprete o estabelecimento de padrões e dos dispositivos urbanísticos e habitacionais, como assentados sobre vários critérios e podendo ser avaliados sob vários ângulos. No presente trabalho, optou-se por uma avaliação sob o ponto de vista da saúde. A teoria que estabeleceu a necessidade de um volume específico de ar para a respiração (e, portanto, para a saúde), produziu estudos e medições que estabeleceram o volume mínimo necessário por hora, por pessoa, o que tem uma representação como espaço construído: área e volume de construção. Áreas menores, portanto, poderiam causar todos os problemas relacionados à falta de oxigênio. E, mais do que isto, não permitindo a renovação do ar, poderia aumentar os perigos relacionados ao contágio de doenças transmissíveis pelo ar, especialmente em um período em que a tuberculose era uma ameaça presente e constante (como está acontecendo presentemente, com malária, dengue e a própria tuberculose).

Verifica-se, então, que a partir do estabelecimento de uma teoria, que é entendida como tendo efeitos decisivos sobre a saúde (quantidade de ar necessária para garantir a respiração), esses requerimentos sanitários são transpostos a referências técnico-construtivas (quantidade de área (de piso), altura (de pé-direito) e de abertura (área de vão de ventilação)), estabelecendo-se um padrão. Esse padrão criado (no presente caso, volume de ar x área) é transposto aos dispositivos urbanísticos, aparecendo na legislação como *área de um dormitório*.

A presente situação poderia ser avaliada sob outros pontos de vista, como a passagem da área de pesquisa das *áreas médicas* que identificaram os 7m³ ar-pessoa-hora, para a área da *engenharia*, onde a identificação do valor de 7m³ ar/pessoa/hora deveu-se à construção de instrumentos que permitiram esta aferição. A partir dessas constatações, esse critério passou a ser incorporado às disciplinas de *engenharia e arquitetura*, como critério para o padrão habitacional “área de dormitório” onde 7m², tornou-se uma área (mínima) possível de ser utilizada para dormitório.

Assim como o presente exemplo, outras pesquisas e a incorporação de demandas sociais e valores étnicos, de gênero, culturais e da tradição, de direitos de acessibilidade universal têm dado respaldo para o estabelecimento de outros padrões, representados por dispositivos urbanísticos e de habitação, tais como o conhecimento da tecnologia de concreto armado, de tijolos e telhas de barro, de formas inovadoras de utilizar ferro, pedra, areia, vidro, azulejos, madeira e outros, na constituição das variadas formas e expressões da arquitetura, das engenharias e suas obras de arte.

A importância desses aportes parciais, importantes para o reconhecimento da relação saúde-habitação, permeada pelos padrões, pode ser exemplificada, como referência histórica, em relação às ações que passaram a ser tomadas, na casa e na cidade, quando da incorporação da “teoria dos miasmas” à elaboração dos padrões urbanos e de habitação. Embora a teoria fosse errada, (como foi constatado anos depois) as ações desencadeadas na cidade (limpeza do lixo, varreção das ruas, caiação das moradias e demais medidas de limpeza que impediam o depósito e o acúmulo do lixo) para fugir aos “efeitos” que lhe eram atribuídos (as emanações putrefatas do lixo, ou os “miasmas”, eram encaradas como causadoras de doenças), surtiram efeitos surpreendentes, ao diminuir as causas das enfermidades, criando um “processo sanitário”, embora a teoria não descrevesse corretamente o que acontecia.

3.2.3 O CONTEXTO NO QUAL OS PADRÕES SE ESTABELECEM

A moradia vem sendo pensada por vários especialistas³² como uma questão de saúde, e embora só mais recentemente tem surgido estudos e pesquisas vinculados às áreas sanitárias e da saúde pública que relacionam, de maneira inequívoca, a saúde à habitação, a importância da relação e a insistência na promoção da habitação para a obtenção de ganhos na saúde tem sido fortemente reivindicada.

No campo da habitação, embora os objetivos específicos de busca e de obtenção da saúde tenham estado presentes na origem do estabelecimento dos padrões *habitacionais e urbanísticos*, aparecendo no detalhamento dos dispositivos urbanísticos legais, nos códigos de edificações, nas leis de parcelamento do solo, nas regulações e nos códigos urbanos, nos planos diretores e nas demais especificações para a construção da casa e da cidade, como *critérios* para a sua constituição, os padrões vêm, nos últimos anos, sendo abandonados pelas políticas públicas que se dirigem às populações de mais baixas rendas.

Identificados apenas como atributos diretos do valor econômico da moradia, os padrões, a partir das novas conceituações sobre pobreza que passam a dominar as políticas públicas nos anos 90, vêm sendo desprezados como “empecilhos burocráticos” para a obtenção da casa pelos moradores pobres urbanos. Neste novo espaço conceitual os aspectos físicos, os conteúdos econômicos e de classe relativos à habitação passam a ser conscientemente negligenciados no acesso à moradia e outros elementos tomam evidência, tais como as interpretações pós-estruturalistas ou pós-modernistas, que incluem a importância e o papel da comunidade, do cotidiano, da identidade sócio-espacial, de gênero, de raça e da cultura em geral, assim como o populismo urbano, que, ao priorizar as preferências da população, passa a privilegiar ações pontuais, sem expressão e significado, na escala da

³² O PHS americano trabalhou, entre 1936 e 1972, investindo na identificação daqueles fatores sociais e físicos do ambiente residencial relacionados a doenças ou à insegurança na moradia, com o objetivo de “[...] prover **critérios para padrões** e outros conselhos técnicos para o Estado e as agências públicas de saúde levarem em consideração nas suas ações quanto à higiene pública e igualmente para que se pudessem planejar diretrizes para a intervenção no ambiente construído por planejadores, arquitetos, loteadores, assistentes sociais e moradores” [grifo meu]. Esse talvez seja o período onde a pesquisa das implicações da relação habitação-saúde-regulação pública aparece mais explícita em relação ao tema. Os trabalhos seqüentes do PHS, e de outros organismos e instituições públicas, não são tão específicos e diretos em fazer a ligação entre as três variáveis e elementos esparsos da relação são pinçados para análise (GOOT, 1977).

cidade. Essa abordagem parcial da complexa gama de relações constitutivas do ambiente urbano e das formas assumidas pela pobreza, contemporaneamente, ao mesmo tempo em que desconsidera os padrões, passa a instituir tanto uma nova forma de política para a moradia, quanto uma nova cidade dentro da cidade: a cidade específica para os pobres.

Os termos “*padrão*” e “*critério*” foram definidos, já em 1972, na Conferência sobre o Ambiente Humano, que aconteceu, em Estocolmo, sob a coordenação da ONU, com o objetivo de estabelecer uma referência conceitual comum a todos os países e membros para discussão. O quadro abaixo segue as determinações da Conferência:

Tabela 2: Padrões de habitação e urbanísticos

CATEGORIAS	O QUE DEFINEM	REPRESENTAÇÃO
USOS DO SOLO E DENSIDADES (padrões de espaço e de densidades)	Espaços e quantidades de área disponíveis, o direito de uso e as restrições ao uso. Definem a intensidade com que a produção de habitação pode ser conduzida, ou seja, o acesso à terra urbanizada.	Formas e tipos de uso, tamanhos de lotes e taxas de ocupação; lei de loteamentos, número de habitantes por peça; número de habitantes por m ² ; número de unidades residenciais por km ² , densidades.
EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS (padrões de tecnologia ou desempenho)	A qualidade da construção, dos materiais, códigos construtivos e regulação da qualidade da água, controle do ruído, tolerância à poluição e proteção ambiental, proteção contra fogo, etc.	Códigos e regulações de edificação, iluminação, ventilação, conforto térmico, número de vagas de estacionamento por área de piso de comércio ou unidade de moradia; recuos, alturas, etc.
SAÚDE E SANEAMENTO (padrões de limitação e de amplitude dos usos)	As distâncias e o tamanho da população a ser servida por determinado serviço; os limites inferiores e superiores.	Oferta, consumo e qualidade de água <i>per capita</i> ; número de leitos de hospital por número de população; número e espaços para áreas verdes, área ou número de população atendida por determinado equipamento, etc. Rede de esgotos, resíduos sólidos, poluição do ar.

Fonte: MABOGUNJE, 1978.

A Conferência identificou *critério* como “[...] guias para os padrões e podem estar relacionados a valores sociais ou serem recomendações técnicas, oferecidas por corpos científicos e baseados em pesquisa, estudos de

caso ou julgamento profissional” (CAH, 1972). A mesma Conferência definiu *padrão* como sendo de dois tipos: cultural e oficial. Os oficiais são aqueles oferecidos por legislação, regras, regulações e recomendações, e os culturais são os derivados da prática tradicional, aceitos e tolerados por um grande número de pessoas. Sobre a questão toda, a Conferência constatou que é fácil concordar que padrões são ferramentas convenientes para o planejamento e a administração da provisão habitacional, no entanto, identificar a racionalidade que está por trás dos padrões utilizados é muito difícil, especialmente nos países em desenvolvimento. A recomendação, então, foi para que, ao se avaliar a qualidade dos assentamentos com referência a padrões, essa avaliação os considere sob os seguintes argumentos ou *rationales*: (a) *científico*, isto é, identificando em que medida eles estão estabelecidos sobre conhecimento científico, o que é desejável; (b) *cultural*, ou seja, se representam um produto que se desenvolveu através das gerações e de experimentações até se estabelecerem, partindo das condições naturais, da organização social e do *know-how* tecnológico locais ou regionais; (c) e *social*, ou em que medida eles melhoram a qualidade de vida dos mais pobres. Como conclusão, os membros definiram que “[...] qualquer padrão operacional, nos países em desenvolvimento, deverá estar baseado em uma mistura destes três argumentos ou *rationales*: científico, cultural e social” (MABOGUNJE, 1978).

Padrões, então, constituem-se em elementos chave na manutenção da relação homem-habituação-ambiente, e, portanto, a sua utilização pelas sociedades deve garantir, além de tudo, o patamar de segurança em relação ao uso de recursos naturais, os efeitos das localizações, o consumo de energia, a produção de resíduos, etc. Justamente aí é que as dimensões científica, cultural e social dos padrões devem ser observadas, possibilitando avaliar o quanto os mesmos são capazes de garantir qualidade de vida aos assentamentos humanos. Pois, se as pessoas criam o ambiente e este as cria, embora a engenharia e os materiais, as áreas e os espaços não sejam suficientes para garantir a felicidade, é também inegável a evidência da correlação entre qualidade de vida e qualidade do ambiente físico, o que tem sido exaustivamente discutido pela Sociologia, pela Psicologia, pela Arquitetura e o Urbanismo. Tema este que recentemente vem ganhando espaço nas áreas da saúde pública, que buscam, através da habitação, ganhos na saúde. Por

outro lado, embora não se pretenda elencar aqui todas as especificações e razões técnicas, econômicas ou políticas, que levam a que novos padrões sejam incorporados através da legislação que os oficializa, ou os altera, é evidente que transformações no âmbito da economia, culturais e sociais estão relacionadas e influenciam a construção da moradia (econômica) da população de baixa renda (e nesta, dos padrões) o que sugere, se não reforça, a importância das diferentes formas de conhecimento na constituição das políticas públicas, especialmente as de caráter social.

3.2.4 A RELAÇÃO ENTRE ESPAÇO URBANO E QUALIDADE DE VIDA

Os padrões para a moradia e seus desdobramentos na saúde estão de um ponto de vista histórico, e objetivamente, de maneira indissociável ligados à busca da qualidade de vida, que tem sido referida e aceita como assentada em um referencial às necessidades básicas, ou mínimas.

Uma vez aceito o princípio de atendimento às necessidades humanas como base para a discussão, o presente trabalho busca elaborar uma amarração entre os autores Souza e Salingaros, que interpretam as questões do espaço urbano como reciprocamente dependentes e responsáveis pela qualidade de vida urbana e pela justiça social. Essa amarração é intermediada pela avaliação de Mascaró sobre as decisões projetuais, e a flexibilização dos padrões é interpretada, de maneira temporal, em relação à legislação e nos seus possíveis efeitos sobre a população, através dos estudos das organizações de saúde. A conclusão final do capítulo traz o aporte de Sartori (1981) sobre as maneiras de evitar que as políticas públicas promovam o “perigo oposto” ou seja, como agir para que estas não realizem exatamente o contrário de seus objetivos, ao partirem de avaliações e pontos de partida que não consideraram os meios existentes em relação aos fins desejados.

3.2.4.1 *As teorias, os padrões, a flexibilização e a espacialidade*

De acordo com várias interpretações (ver Tabela 3), existem diferentes tipos de necessidades que precisam ser satisfeitas para que as pessoas se sintam bem. As necessidades mais básicas são as fisiológicas de ar, água, alimento, sono, sexo, segurança do lar, da família, proteção, necessidade de pertencer, ser aceito em grupos, na *gang*, na comunidade,

todas essas situações onde o abrigo e a proteção contra as intempéries encontram, na habitação, uma das formas de serem atendidas.

No entanto, as recentes alterações do papel do Estado e razões econômicas e de gestão em condições de pobreza, encaixam a problemática da habitação no âmbito dos direitos humanos que reivindicam moradia digna, assentada sobre os princípios democráticos de justiça social e qualidade de vida. De uma maneira geral, essas questões se agudizam na realidade urbana, exigindo ações e práticas reflexivas do planejamento urbano e do pensamento crítico.

Dentre os autores que propõem a reflexão sobre a problemática da qualidade de vida e de justiça social a partir do planejamento urbano Souza (2001) contribui com a visão segundo a qual a questão sócio-espacial é um tratamento conceitual, em um plano mais abstrato, do *desenvolvimento* em conexão com o *ambiente urbano*. Ou, dito de outra forma, para o autor há um desenvolvimento sócio-espacial quando há uma melhoria da qualidade de vida com justiça social. A melhoria da qualidade de vida, ou mudança social positiva estaria vinculada ao desenvolvimento sócio-espacial que contempla tanto as relações sociais quanto o espaço. Assim, melhorar a qualidade de vida seria atender, de maneira crescente, à satisfação das necessidades (básicas e não básicas, materiais e imateriais) de parcelas cada vez maiores da população. E a busca da qualidade de vida teria como norte e objetivo a justiça social, em um percurso de mudança social positiva. Essa é uma complexa discussão, pois existem múltiplos entendimentos do que seja o “justo” ou a “justiça”, mas, para a reflexão de Souza, a autonomia (como é interpretada por Castoriadis) conjuga “a busca da igualdade com o respeito à alteridade”, que é representada nos conceitos de qualidade de vida e justiça social. Dessa maneira, surge a necessidade de *operacionalizar* o desenvolvimento sócio-espacial, com a criação de parâmetros regradores, que seriam, de novo, guiados pelo conceito de autonomia:

[...] Mais justiça social e melhor qualidade de vida, são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados àquele que é o

parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial: a autonomia
(SOUZA, 2001, p.62)³³.

Justiça social e qualidade de vida têm, portanto, uma complementaridade essencial: qualquer um dos dois é insuficiente, sem o outro, para a avaliação e as estratégias de desenvolvimento sócio-espacial. Nesse pensamento, enquanto a justiça social é respondida pelos parâmetros responsáveis por exclusão-inclusão, desigualdade sócio-econômica, oportunidade de participação e de decisão sobre fatores importantes da própria vida, os parâmetros associados à qualidade de vida são aqueles relativos à satisfação das necessidades individuais, tais como alimentação, habitação, saúde, educação.

Com o objetivo de dar consecução explicativa aos conceitos de justiça social na cidade e às conseqüências (ou os efeitos negativos) do não-atendimento dos requerimentos de qualidade de vida, Souza apresenta uma adaptação do trabalho de Rainer Maderthner (1995), relativa às necessidades básicas urbanas, constituídas por dez conjuntos de necessidades a serem satisfeitas, e por seus efeitos, quando isso não ocorre. Dentro da elaboração de Maderthner, o desenvolvimento de necessidades básicas para o espaço urbano traz a sua identificação (enquanto regeneração, privacidade, segurança, etc.) e os resultados que o não-atendimento da necessidade podem vir a causar para as populações envolvidas (esgotamento físico,

³³ Ambas as faces da autonomia (justiça social e qualidade de vida) possuem valor instrumental e valor intrínseco, sendo “constructos abstratos imprescindíveis, agindo associados à esfera pública e privada”. Assim, para que os parâmetros sejam adaptados à realidade histórica, cultural, econômica e espacial particulares dos grupos existentes em determinada sociedade, eles devem ser realizados pelos indivíduos envolvidos com o planejamento e a gestão em determinado tempo e espaço, definindo os conteúdos e propondo suas prioridades. A elaboração desenvolvida por Marcelo de Souza interpreta que as adaptações singularizantes dos conceitos, para se adequarem às situações concretas “mediante escalas de avaliação e classificações *ad hoc*”, “ajeitando o figurino à situação”, devem anteceder qualquer intervenção, “avaliando as reais necessidades, a cultura e os sentimentos dos beneficiários”, sem que, por outro lado, “[...] se perca de vista ou se esqueça a referência teórico-conceitual e metodológica mais geral”. É isso que garantirá alcançar maior qualidade de vida e maior justiça social, mas vai, igualmente, requerer manter a busca da *autonomia* como horizonte para a ação, sendo parâmetro determinante do desenvolvimento sócio-espacial. O objetivo do planejamento urbano é, então, a busca da qualidade de vida, tendo como horizonte, ou guia, a autonomia. O autor avança a idéia de que uma sociedade justa requer uma *outra* espacialidade. Identificando-se que a espacialidade sozinha não determina as relações sociais, ela, no entanto, pressupõe instituições que produzam a delegação direta do poder, a descentralização territorial, a utilização de novas tecnologias de comunicação e de informação, gerando, então, também *novas formas espaciais* (SOUZA, 2001, p. 68).

vulnerabilidade a doenças, *stress*, etc.).

Tabela 3: Necessidades básicas de Maderthaner em relação ao espaço urbano

Necessidades	Aspectos particulares	Possíveis conseqüências da não-satisfação
1. Regeneração	Insolação, luz do dia, ar, proteção contra ruído, espaço para esportes e brincadeiras.	Esgotamento físico e psíquico, vulnerabilidade a doenças, insônia, stress, depressão.
2. Privacidade 3. Segurança	Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos.	Raiva, medo, stress, agressão, isolamento, atrito com vizinhos, fraca topofilia.
4. Funcionalidade 5. Ordem	Necessidade de espaço, conforto, senso de orientação.	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia
6. Comunicação 7. Apropriação 8. Participação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento.	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação.
9. Estética 10. Criatividade	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamentos, presença de praças e parques.	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo.

Fonte: Reproduzido de Madethaner (1995) apud Souza, In: Mudar a Cidade - uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. (Souza, 2001, p.78).

A elaboração representada na Tabela 3 tem o importante papel de fazer a intermediação, para o nível concreto (ou os “aspectos particulares”), das respostas espaciais às necessidades de insolação, espaço, conforto, fachadas, arruamentos, etc., que são associadas aos possíveis resultados negativos (ou às conseqüências) do seu não atendimento, auxiliando na compreensão do conceito de qualidade de vida. Embora o estudo de Maderthaner tenha sido realizado tomando como parâmetro países desenvolvidos (especificamente, a Áustria), esse olhar, a partir dos conhecimentos da Psicologia Ambiental, pode servir de subsídio ao entendimento dos processos sociais na realidade de países em desenvolvimento, como o Brasil: afinal as necessidades humanas estão condicionadas dentro de um quadro de referências que remete à própria característica da espécie humana, portanto, com limitações nas diferenças entre etnias, países, climas e culturas. É por isso que, mesmo sem se referir especificamente à pobreza ou às condições de exclusão e de degradação

espacial - mais contundentes nos países do Terceiro Mundo -, as associações que são feitas pelo autor permitem extrapolações e inferências especulativas para essa realidade, sem prejuízo ou degradação de sua perspectiva de análise. Entende-se que, sendo a Psicologia Ambiental o seu instrumental analítico, a interpretação proposta foge às análises que entregam toda a responsabilidade às razões de ordem econômica e abre espaço para focar a atenção nas relações entre o homem e o ambiente, em termos de sua percepção, seus sentimentos e suas emoções, assim como em seus valores estéticos, éticos e culturais, respaldando interpretações a partir de outros olhares sobre a avaliação de fenômenos urbanos em sua espacialidade.

O presente estudo associa o trabalho de Souza, em sua interpretação sobre os problemas sócio-espaciais gerados pelo *não-atendimento das necessidades espaciais*, com a abordagem de Salingaros³⁴, que, tendo na *espacialidade* o objeto de suas análises, criou uma metodologia que propõe a intervenção sobre as áreas de baixa renda.

O trabalho de Salingaros parte da interpretação das práticas tradicionais de abrigo, desenvolvidas ao longo dos séculos, sobre as formas que a moradia assume nas diferentes culturas, as quais são tomadas como evidências empíricas para o apoio de suas análises³⁵. Discutindo especificamente a questão da habitação social na América Latina, Salingaros, considera que o espaço de sucesso é aquele capaz de garantir aos residentes, *bem-estar físico e emocional* e propõe um *back-ground* científico e filosófico

³⁴ Nikos Salingaros, físico e matemático, pesquisador e professor da Universidade do Texas, EUA, é o mais próximo colaborador de Christopher Alexander, com quem trabalha sobre a problemática urbana e da habitação desde os anos 80. Na companhia de outros autores (latinos, europeus e norte-americanos, dentre os quais Andrés M. Duany, do México, pesquisador da moradia de baixa renda naquele país; David Brain e Michael W. Mehaffy norte-americanos e Ernesto Philibert-Petit, espanhol), compõe o *Environmental Structure Research Group (ESRG)* na pesquisa da habitação.

³⁵ Diferentemente de Turner, Salingaros aponta a espacialidade, criada pelas formas orgânicas das favelas, como a qualidade dessas áreas. Sua teoria, baseada nas estruturas das redes complexas, explicativas das cidades, das relações espaciais e das relações sociais, coloca que a complexidade morfológica incorporada à complexidade social é capaz de agregar qualidade à vida das populações e auxiliar no resgate do espaço de sucesso: aquele que garante bem-estar físico e emocional aos moradores, sendo, portanto, o tipo de arquitetura que deve ser buscada. Sua crítica é forte em relação as propostas do movimento modernista para as populações de baixa renda, e para as cidades em geral, principalmente em relação aos conjuntos habitacionais baseados naquelas propostas e promovidos pelos Estados nacionais (SALINGAROS, 2006).

para a elaboração teórica sobre a habitação social. A construção é tomada como um *processo* que, *quando* e *se* controlado pela população moradora (a participação dos moradores no processo é determinante, ou os moradores “não irão amar o lugar”) e desenvolvido a partir do entendimento da *complexidade* tanto da forma urbana como das relações sociais, é capaz de gerar determinações físicas ricas e complementares, incorporadas à complexidade social. Essa dialética da complexidade sócio-espacial é identificada pelo autor nos assentamentos auto-produzidos, compostos de redes sociais complexas que requerem uma morfologia complexa, não mono-funcional, não desconectada do resto da cidade, mas capaz de garantir o *mix* social, a qualidade e a sustentabilidade urbana. Nesses assentamentos - contrariamente às formas rígidas e inumanas, de terríveis impactos ambientais, desenvolvidas por programas estatais, com soluções formais do desenho “modernista” monótono e repetitivo, com áreas específicas e imensas, designadas exclusivamente para a moradia dos pobres -, há espaços “vivos”. O autor defende que, na organização espacial das áreas das populações de baixa renda, produzidas autonomamente, a geometria e a qualidade da superfície auxiliam na conexão emocional, onde forma e padrão desempenham o papel de criar a conexão. Com esse entendimento e o auxílio dos princípios da *biofilia*, o autor propõe o desenvolvimento de estruturas *orgânicas* que estabeleçam uma relação complexa com os padrões organizacionais de seus moradores.³⁶

³⁶ O processo (de reurbanização e/ou regularização) é iniciado com a identificação do “lugar sagrado” no sítio do assentamento, e, a seguir, os passos a serem dados, que determinarão a ordem de construção, o que construir primeiro e, na seqüência, um ordenamento considerado como possuindo poder definidor da qualidade final alcançada no projeto e em termos da relação do morador com o lugar. O trabalho de Salingaros identifica a necessidade de que os projetos de reurbanização de favelas, assim como o estabelecimento de novos assentamentos, (sejam eles para as populações de baixa renda, ou não), permitam procedimentos (ou práticas sociais) tradicionais como um dos princípios constitutivos do processo que garantirá qualidade ao espaço da moradia. Esse primeiro passo inicia com a integração da comunidade, a ponto de definirem conjuntamente o “lugar sagrado”, ou seja, um espaço público e coletivo de significado, onde a comunidade moradora irá interagir coletivamente e que é tomado como referência do lugar, passando a ser respeitado e protegido pelos moradores. A própria capacidade de juntar-se para eleger este espaço significativo já coloca a interação entre os residentes, e o processo de integração social entre os mesmos aí inicia, sendo, por si, só definidor do processo de qualificação espacial, que devem atender aos objetivos da ação proposta, de resgatar os “espaços vivos que garantam bem-estar físico e emocional dos habitantes” (SALINGAROS, 2006).

Interpreta-se que as abordagens adotadas por Souza e Salingaros, que partindo da avaliação espacial, condicionam as questões do desenho da cidade e do abrigo das populações de baixa renda ao bem-estar físico e emocional dos moradores, aproximam-se das abordagens desenvolvidas por organizações e autores que voltados ao atendimento da saúde, incluem o papel definitivo da habitação nas ações que buscam estas mesmas condições de saúde física e emocional dos moradores. Essa verificação pode ser feita ante as recomendações da OMS³⁷, nas propostas da OPAS para a América Latina (desde a Rede Interamericana de Habitação Saudável, criada em 1995) e da Fiocruz para o Brasil (Programa de Saúde da Família, Cidades Saudáveis, Rede Brasileira de Habitação Saudável³⁸, etc.).

3.2.5 O DESENVOLVIMENTO DA RELAÇÃO SAÚDE - HABITAÇÃO

Os programas recentes desenvolvidos por organismos internacionais e vinculados à saúde, e as políticas públicas aos quais pertencem, têm como referência a década de 70, com o novo modelo de “campo da saúde”³⁹. O novo modelo, alternativo à tradição explicativa microbiológica ou ecológica, é baseado na realidade sanitária, nova e

³⁷ A ONU, o FMI e o BM endossam a Carta de Ottawa (1986) e as declarações médico-sanitárias promotoras de medidas que têm como princípio diminuir a pobreza e a doença no planeta, identificando que a concentração da renda é “[...] um círculo vicioso que corrompe o processo social e a economia. A tuberculose, a AIDS e a malária estão adoecendo e matando as faixas etárias mais produtivas, que se concentram nos países pobres, retardando seus crescimentos econômicos”, e reconhecem que “[...] a saúde é chave da prosperidade; as boas condições de saúde levam ao crescimento econômico, enquanto as más conduzem à pobreza” Essas organizações reconhecem a urgência de “atender ao princípio de atender a todos segundo suas necessidades como um patrimônio essencial da paz e transcendência humana” e juntam esforços com o objetivo de alcançar metas de saúde, como, por exemplo, a de, até o ano 2010, reduzir 25% da infecção HIV/AIDS dos jovens; 50% das mortes e prevalência da tuberculose e 50% da malária em todo o mundo (FUNASA, 2002, p. 21).

³⁸ A RBHS congrega a OPAS, a Fundação Oswaldo Cruz, a Escola Nacional de Saúde Pública, a Escola de Governo em Saúde (RJ) e o Projeto Universidade Aberta, liderando estudos, no Brasil, que buscam a promoção da saúde no âmbito da habitação e aproximar os setores de habitação e saúde, valorizando políticas que se relacionem com as estratégias de promoção da saúde, enfocando “a qualidade do espaço construído (fundamentalmente, a moradia) e sua influência na saúde e na vida” (COHEN, 2004).

³⁹ A saúde também passou por uma alteração significativa nas suas formas de abordagem entre os anos 80 e 90, com a substituição do paradigma da *saúde pública* para o de *economia da saúde*. “Resultam daí políticas sanitárias minimalistas, empobrecidas em sua racionalidade técnica e amesquinhas em seu compromisso social [...] O objetivo da saúde pública deixa de ser o coletivo humano, histórica e socialmente constituído, e se restringe ao coletivo dos socialmente excluídos” (CARVALHO, 1999).

complexa, devida às transformações sociais, culturais e econômicas que ocorreram nas sociedades urbanas e à exposição aos fatores patogênicos típicos dessas realidades: drogas, violência, distúrbios mentais e problemas de várias ordens decorrentes do contato ou do consumo de produtos físicos e químicos próprios das grandes aglomerações⁴⁰.

A OMS, a OPAS e a Fiocruz propõem ações na habitação para a garantia das ações em saúde.⁴¹ Essas organizações, na determinação das ações básicas garantidoras da saúde do indivíduo e dos grupos sociais, identificam nas habitações e nas relações sociais, os elementos essenciais para a obtenção de saúde física e emocional, associando à participação dos moradores nas decisões sobre a casa e a cidade uma das formas mais importantes de inclusão social e de manutenção da saúde. Os questionamentos sobre as relações entre saúde-habitação e as importantes conseqüências encontradas levaram, na área de saúde pública, ao desenvolvimento de mecanismos de avaliação dos impactos da habitação na saúde, o que definiu o Estudo de Impacto na Saúde - EIS⁴². Esse é um

⁴⁰ Embora sejam declarações a partir de uma área médica particular, estudos sobre o desenvolvimento da tuberculose no País e as formas de tratar a doença, da Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia, reconhecem o crescimento da tuberculose no Brasil, (anualmente estima-se que ocorram 100.000 novos casos, com 6.000 óbitos, sendo que 26% destes entre jovens) e revelam que, entre as formas principais de evitar e reduzir a tuberculose, estão: a paz, a habitação, a educação, a alimentação, a renda, o ecossistema, os recursos sustentáveis, a justiça e a equidade (SBTT, 2006).

⁴¹ Esses estudos passam a ser cada vez mais significativos e sérios, a partir dos resultados obtidos para a Inglaterra, em pesquisas que concluíram sobre as variações nos índices de doenças e morte entre moradores de casas alugadas do Estado (mais altos percentuais) e proprietários (percentuais menores). O estudo, então, passa a discutir as propriedades “curativas” da habitação; a dificuldade de pessoas doentes manterem adquirir a moradia; e quais as alternativas à propriedade atraentes aos doentes (morar com a família, morar em uma clínica, invadir uma casa, etc.) e pelas quais estes optariam antes de comprar uma casa. O estudo avança com a posição de que casas alugadas podem ser uma opção favorável aos doentes como uma intervenção na saúde, especialmente quando é identificado o stress do financiamento em um potencial proprietário doente (SMITH, 2003).

⁴² O Estudo de Impacto na Saúde - EIS (no original em inglês, Health Impact Assessment – HIA), é definido pela OMS como baseado em quatro valores: *democracia* (permitindo às pessoas participarem no desenvolvimento e na implementação das políticas dos programas ou dos projetos que tem impacto em suas vidas); *equidade* (verificando a distribuição do impacto de uma proposta em toda a população, com cuidado especial aos grupos mais vulneráveis – em termos de idade, gênero, etnia e status sócio-econômico); *desenvolvimento sustentável* (considerando os impactos de curto e de longo prazo) e o *uso ético das evidências* (pressupõe que uma ampla gama de evidências, quantitativas e qualitativas, seja coletada e utilizada no estudo de impacto) que agem avaliando os fatores além dos específicos de saúde que agem influenciando e determinando a saúde.

conjunto de passos que constroem, de maneira qualitativa ou quantitativa, um instrumento de avaliação objetiva do potencial dos efeitos sobre a saúde produzidos por um determinado projeto ou política antes de sua construção ou aplicação. Tal avaliação pode antecipar recomendações que venham a aumentar as potencialidades do programa ou da política (sinergias que têm importante papel nas cidades) sobre os resultados de suas ações. Os EIS têm sido definidos como

[...] uma combinação de procedimentos, métodos e ferramentas pelos quais uma política, um programa ou projeto pode ser julgado em relação aos seus potenciais efeitos e distribuição dos efeitos na saúde da população, mitigando seus efeitos negativos e maximizando seus efeitos positivos. (Gothenburg Consensus Paper, 1999).

Essa definição descortina um amplo campo para a ação dos tomadores de decisão, que podem incluir nas análises das políticas públicas de saúde e de habitação questões normalmente ignoradas, tais como o uso da terra, os transportes, as redes de abastecimento, circulação e infra-estrutura, etc.

Em 1996, a OMS publicou um relatório insistindo na importância de investimentos multisetoriais para resgatar e garantir a saúde, onde identificou os determinantes das ações em saúde: educação; alimentação e nutrição; moradia e vizinhança; apoio e atenção social; trabalho e transporte. Neste contexto, tem sido chamada a atenção para os resultados das políticas que impulsionaram a economia urbano-industrial ao longo do século XX, cuja identificação dos produtos sociais gerados (“desigualdades sociais, danos ambientais irreparáveis, ambientes sociais mórbidos, geradores de sócio-patias

e psicopatias – tais como violência, drogas, etc.”) deve ser orientadora das próximas ações a serem tomadas (BUSS, 2000, pág. 163).

Os requisitos básicos das novas habitações e dos assentamentos humanos, que embora desenhados para as condições europeias e americanas, servem como orientação geral na determinação da qualidade das habitações na sua relação com a saúde humana, recomenda ainda alguns requisitos específicos para o saneamento básico, indicando dimensões mínimas, alturas, materiais e acabamentos, áreas de ventilação e iluminação, etc. (HEN, 2004; APHA, 2005)⁴³.

A Declaração de Bogotá, específica para a América Latina, assinala que o “desafio da promoção da saúde consiste em transformar as relações excludentes, conciliando os interesses econômicos e os propósitos de bem-estar para todos, assim como trabalhar pela solidariedade e a equidade social, condições indispensáveis para o desenvolvimento” (OPAS, 1992).

O PSF, no Brasil, sob a coordenação da OPAS e da Fiocruz, insiste no objetivo de alcançar a saúde familiar através de ações na moradia. O programa, que é prioritário na saúde pública no Brasil e para a OPAS, valoriza a habitação saudável com o fim de otimizar os resultados das ações na saúde. Assumindo o paradigma de que o ambiente construído é determinante na saúde, a habitação passa a se constituir em um espaço da construção da saúde e de consolidação de seu desenvolvimento. A família tem seu assento na habitação, e com isto, a moradia é um espaço essencial, o veículo da construção e do desenvolvimento da saúde da família e mostra-se cada vez

⁴³ A Apha diz que é urgente a revisão das legislações da saúde pública para garantir a coordenação nas políticas de saúde física, mental, de drogas e as ações relacionadas na habitação e nos serviços. (APHA, 2003). Apha é a sigla da American Public Health Association, que fundada em 1872 trabalha hoje com associações governamentais e não-governamentais nos Estados Unidos com a intenção de prevenir as doenças e garantir a saúde pública. Outra instituição americana orientada à investigação e ao estabelecimento de estratégias relativas à relação saúde-habitação é o Center for Healthy Housing. O órgão identifica na habitação um importante determinante da saúde, e as moradias com baixos padrões são um grande problema para a saúde pública: “Agora é tempo para a saúde pública criar casas mais saudáveis confrontando as habitações de baixos padrões (substandards housing)”. A associação afirma que é urgente que seja feito um refinamento nos códigos habitacionais (padrões) que reflitam o corrente conhecimento de uma casa saudável, entendendo que a revisão dos padrões pode reforçar as linhas gerais que abrem o caminho para um papel mais expandido da saúde pública em reforçar, questionar e educar sobre a importância da qualidade da habitação. (KRIEGER et. all., 2002). Esta entidade, fundada em 1992, tem como objetivo específico a avaliação das condições habitacionais tendo como foco principal a saúde das crianças.

mais determinante as articulações entre as políticas públicas de habitação, saúde, saneamento, meio ambiente e infra-estrutura, como pode ser visto na afirmação de Cohen:

O conceito de habitação saudável se aplica desde o ato de elaboração de seu desenho, microlocalização e construção, manutenção e uso. Está relacionado com o território geográfico e social onde a habitação se assenta, os materiais de construção, a segurança e a qualidade dos elementos combinados, o processo construtivo, a composição espacial, a qualidade dos acabamentos, o contexto do entorno (comunicações, vizinhança, energia) e a educação em saúde ambiental de seus moradores sobre seus estilos e condições de vida saudável (COHEN, 2003, p.26).

A habitação passa a ser entendida como um espaço onde “a função principal é ter a qualidade de ser habitável”, o que faz com que a análise da habitação passe a incorporar a visão das múltiplas “dimensões que a compõem: cultural, econômica, ecológica e de saúde humana”. Para tanto, é importante que um “padrão mínimo de habitabilidade” contemple a adoção de tipologias que apresentem requisitos mínimos para morar com o “desfrute da saúde e do bem estar” e que proporcione “dignidade humana”, com padrões que propiciem o “convívio harmônico, através da reflexão e do aprimoramento do lugar, do objeto e da habitação”. A habitação é neste contexto compreendida como a moradia e o ambiente do entorno, o que significa que os habitantes tenham “acesso a equipamentos urbanos básicos com saneamento, espaços físicos limpos e estruturalmente adequados e redes de apoio suficientes para que alcancem hábitos psico-sociais sãos e seguros, isentos de violência (abuso físico, verbal e emocional)” (COHEN, 2004, p.47). Bonduki estabelece um conceito de “habitabilidade na unidade habitacional” que se refere ao atendimento das necessidades e comodidades dos habitantes, enfocando os elementos visíveis ou físicos do ambiente urbano/habitacional,

tais como: salubridade, segurança, ventilação, o ambiente do entorno, condições térmicas e acústicas da moradia, etc. (BONDUKI, 2002).

Estes estudos têm sido especialmente importantes quando pesquisas sobre a realidade brasileira identificam, quanto à violência urbana, que “a concentração de indivíduos residentes em favelas se mostra relevante para os homicídios” onde dados mostram uma piora adicional das condições de saúde devido à deterioração das interações comunitárias, com aumento da criminalidade e análises geo-epidemiológicas apontam para “o vínculo entre piores condições de saúde e concentração residencial da pobreza”⁴⁴ e concluem sobre a urgência de ações de políticas públicas compensatórias para diminuir os efeitos da desigualdade social (Szwarcwald, 1999).

No nível internacional, o grupo LARES, dentre outros grupos⁴⁵ que trabalham na discussão e proposições para as políticas de saúde ligadas à habitação, da OMS, pesquisando sobre os impactos do *ambiente do entorno imediato* (Immediat Housing Environment, ou IHE) sobre a saúde, identifica que

⁴⁴ Recente estudo sobre a Rocinha, a maior favela da América Latina, denuncia a situação de saúde dos moradores, onde a tuberculose assume índices assustadores, com uma incidência avaliada em 120 vezes o índice preconizado pela OMS, que é de cinco casos para cada 100.000 pessoas. Mesmo sendo o índice da doença no Estado do Rio de Janeiro extremamente alto (104 casos por 100.000 habitantes), a situação na favela é ainda pior, apresentando índices seis vezes superiores ao da cidade. “As ruelas úmidas e pouco ventiladas da Rocinha não recebem a incidência de raios solares. Estes são fatores mais do que preocupantes e estimulantes desta situação”, diz vereador carioca representante da Comissão de Saúde da Câmara (REIS, 2007).

⁴⁵ Grupos de estudos, como o que desenvolve o *Estudo Pan-europeu sobre habitação e saúde*, desenvolvido pela OMS em sete cidades europeias, cujos resultados busca “estabelecer uma ligação causal entre saúde e habitação, buscando com isto, identificar o valor econômico dos ganhos com a melhoria da saúde que podem ser alcançados, com a melhoria das condições habitacionais”. O estudo estabelece ligações entre os espaços urbanos e a habitação (distância de parques, número de moradores, tipo de problemas na moradia – mofo, ruído, densidade, área das moradias e outros -, etc.) com os estilos de vida (peso dos moradores, tipo de exercício físico desenvolvido, tipo de doenças encontradas, etc.) (Bennefoy, X. *et al.*, 2003). Outro conjunto de autores e grupos ligados à saúde está medindo os impactos causados à saúde a partir das intervenções das políticas públicas, cujo objetivo é o de encontrar evidências para o desenho de novas políticas que determinem caminhos efetivos de melhorar a saúde, a partir das fortes evidências que ligam a má saúde às más condições de habitação (WHO, 1999; Macintyre *et al.*, 2000; SMITH, 2003). Thomson vem fazendo uma revisão exaustiva de estudos sobre a relação habitação - saúde, iniciando a partir do ano de 1887 na Inglaterra, tomando pesquisas que tratam desde as doenças produzidas pelas moradias até estudos sobre os grupos de estudo que tratam do tema, as instituições envolvidas, jornais e revista, livros e pesquisas em andamento, os diferentes resultados entre casas e apartamentos, áreas rurais e urbanas, etc. cujos resultados parciais estão disponibilizados e cujo resultado final deverá aparecer em 2007. (Thomson *et al.*, 2001; Thomson *et al.*, 2002; Thomson *et al.*, 2003). Os estudos verificam as características da casa relacionadas com más condições (ou insuficientes) de saúde, buscando relações entre as condições de propriedade, o desenho da casa, a satisfação com a casa e as ameaças do tipo: ruído, mofo, condições do ar, ácaros, ventilação, umidade, calor, frio, etc.

o mesmo não pode ser separado dos aspectos do comportamento, pois o desenho do ambiente espacial é capaz de afetar o comportamento dos residentes. O programa considera que “o habitat é baseado em um modelo de ‘quatro camadas’ que leva em conta desde a estrutura física da casa até o significado de lar, e que pode ser assim descrito: (1) *o lar* como um espaço seguro e íntimo, que traz benefícios psico-sociais; (2) *as condições físicas da casa* que trazem efeitos sobre a saúde física dos moradores; (3) *a comunidade* que traz aspectos relevantes à saúde, em termos de confiança e sentimento de segurança e relaciona-se às interações sociais em espaços públicos e serviços, e, finalmente (4) *o ambiente do entorno ou a qualidade do desenho urbano*, onde áreas verdes, *play-grounds*, espaços para exercício e caminhadas são excepcionalmente importantes para adolescentes, crianças, idosos, e pessoas com limitações funcionais.

Áreas segregadas socialmente, isoladas da circulação e do transporte, ou deterioradas, com deposição de lixo, *graffiti*, poluição do ar e ruído, etc. tendem a aumentar os problemas de aprendizagem, de socialização, de violência, de obesidade. O eixo da pesquisa (*condições de saúde - atividades - fatores do contexto*) busca uma ligação convincente entre os impactos do *ambiente do entorno imediato* e as condições de habitação, criou uma definição para o *ambiente do entorno imediato*, genérica o suficiente para adequar-se às diversas situações e realidades: o *ambiente do entorno imediato* consiste nos espaços coletivos, utilizados ao redor dos prédios da moradia, acrescidos dos espaços abertos privados, tais como jardins e sacadas (LARES, 2003). O espaço coletivamente utilizado pode ser definido com base nos limites e nas diferenças administrativas (gerenciamento, responsabilidade econômica); jurídicas (aspectos legais da propriedade); físicas (arquitetura, paisagem) e do comportamento (simbólicas). A partir dessa definição, é recomendado identificar os potenciais ganhos em saúde considerando os impactos do *ambiente do entorno imediato*; criar uma ligação direta com os programas da OMS em saúde e habitação com foco na área residencial; identificar os significados para a saúde dos moradores das áreas verdes públicas e privadas; a acessibilidade e uso dos espaços coletivos; a adequação entre as necessidades dos habitantes, o uso dos ambientes e as conseqüências na saúde.

O desenvolvimento de um Sistema de Indicadores Ambientais de Saúde pelos organismos envolvidos com a determinação da relação saúde-habitação da OMS, permitiu uma forma de descrever o estado da habitação relacionado a referências comuns (no nível da Comunidade Econômica Européia, e que a organização pensa em estender para analisar as condições da relação habitação-saúde, internacionalmente) e determinantes das condições assumidas pela moradia em prover mais ou menos saúde aos moradores, são constituídos de um todo de 9 indicadores, apresentados em três grupos: (i) *Indicador de economia ou de uso* (possibilidade de pagar ou affordability, densidade, acessibilidade); (ii) *Indicador de conforto* (extremos de temperatura interna, umidade ou bolor, higiene da habitação radiação de radônio) e (iii) *Indicador de segurança* (segurança da casa e segurança aos acidentes na moradia, crime ou medo de crime, contra a pessoa ou contra a propriedade).

A aproximação de dois campos do conhecimento, o campo da saúde pública (e a importância da relação com a habitação) e a visão do planejamento urbano e da arquitetura, que tenta identificar a qualidade do espaço que promove a saúde é aqui invocada com o objetivo de identificar os efeitos da flexibilização sobre a cidade e a vida das pessoas, quando é identificado que a constituição dos padrões evolve, nas sociedades, na configuração de condições de segurança e na busca de melhores condições de saúde. É certo que áreas reduzidas podem abrigar um maior número de pessoas, que casas menores são mais econômicas, que maiores densidades diminuem a necessidade de expandir a infra-estrutura urbana, que a utilização de menos área e menos material de construção tem efeitos sobre o ambiente natural e que a habitação é a mais cara das aquisições para a maior parte da população, exceto os muitos ricos. No entanto, no âmbito dos processos que admitem a flexibilização dos padrões como um instrumento importante na organização da cidade e da habitação, quando o que se objetiva é prover moradia para os mais pobres, entende-se que algumas questões que atentem para os desdobramentos e para a amplitude (ou as sinergias) criadas, a partir das formas de intervenção destas propostas sobre a qualidade de vida urbana podem ser consideradas. Isto é posto, principalmente, pela compreensão de que o estabelecimento de padrões surge a partir das “necessidades sanitárias”,

originárias das primeiras ações que qualificariam a moradia e melhorariam a saúde, e por consequência, a qualidade de vida dos moradores. O significado dos papéis assumidos pela casa, ao longo da história, tem sido discutido, recentemente, e cada um deles significa formas como a moradia influenciou seus habitantes e a relação deles com “[...] seu corpo, a vida familiar, o uso dos espaços públicos, e especialmente a relação do indivíduo com sua casa” (CORREIA, 2004) demonstrando o profundo significado, para a psique, da habitação.

É importante que se tenha em mente que embora a divisão do trabalho que levou à especialização espacial (criação da escola, hospital, creche, clube, escritório, salão de beleza, etc. rompendo com a estrutura que assegurava aos membros da família nascer, crescer, estudar, casar, procriar, adoecer e morrer em casa), e que é identificada no Brasil dos anos 1930 como uma revolução da habitação, conseguiu reduzir o tempo passado no interior da moradia apenas para as classes médias e altas, pois a especialização das funções não chegou às moradias mínimas das populações de baixas rendas. Estas continuam a contar com o espaço habitacional para cuidar dos seus doentes, manter as crianças até a idade mínima escolar, fazer a maior parte das refeições, lavar e passar as roupas e ter o descanso no fim-de-semana. Igualmente, para estes grupos sociais, são os espaços do entorno imediato à moradia onde ocorre a socialização das crianças, os primeiros contatos fora da família, as primeiras relações de vizinhança, as brincadeiras e os jogos nos espaços abertos das ruas e praças locais, e onde a solução modernista de diminuição do espaço da moradia em troca de espaços diversificados e de um novo estilo de vida não se realizou. Menos ainda para os de rendas muito baixas, ou renda nenhuma, que vivem nas invasões, nas vilas e nas favelas do país.

Entende-se que o propósito de um modelo de análise é funcionar como um *framework* para as relações potenciais indicadas, para a coleta de dados e para a reflexão sobre a problemática que se quer entender. É assim que as distintas abordagens de diferentes autores e de variados órgãos de pesquisa internacionais, apresentados sucintamente, compareceram no intuito de esclarecer o pano de fundo da análise, com o objetivo de contribuir com elementos que permitam responder à questão colocada, de identificar o aporte

dos padrões para a moradia e seus desdobramentos na saúde. Isto se cobre de maior importância, quando começa a aparecer que embora muitos países utilizem códigos construtivos e controle da construção de maneira muito estrita, os países mais pobres passam a abandonar estes códigos, obtendo como resultado, os efeitos adversos da não regulação da habitação que são mais pronunciados nestes países, especialmente entre os grupos mais vulneráveis (WHO-HEN, 2005).

3.2.6 CONCLUSÕES

A atual forma adotada pelas políticas de flexibilização de padrões, é uma parte extremamente significativa, dentre os argumentos do Estado, para tratar, através do controle do uso do solo, da solução para a habitação do pobre urbano, nos países em desenvolvimento. A necessidade de responder às agendas de ajuste fiscal e de garantir a propriedade incentiva o abandono dos padrões urbanísticos e de moradia nas propostas de urbanização dos espaços das favelas, através das variadas formas de regularização da informalidade como resposta à necessidade de reduzir custos. E, embora se verifique um amplo espectro de agentes envolvidos na estruturação dos espaços urbanos (desde os agentes financiadores, agentes imobiliários, proprietários, especuladores, as condições econômicas, de emprego, as tecnologias, etc.) no contexto do qual a legislação é apenas um dos âmbitos de referência e de organização das dimensões, oportunidades e dos custos, a legislação tem sido, reiteradamente, responsabilizada por impedir o acesso à moradia do pobre urbano, e, nesse processo, os padrões têm sido identificados como razões que impossibilitam o pobre de acessar a cidade, assim como o abandono dos padrões é identificado como facilitador do acesso da população pobre à formalidade⁴⁶.

⁴⁶ O que é uma contradição: se os procedimentos que ocorrem na cidade são de *regularização*, isto significa a busca da identidade com o que é formal, por identificação e concordância como o aceito ou certo, ou regular e, portanto, com o aceite das normas que regem a cidade formal. Se a regularização tem esse nome, mas regulariza uma coisa diferente disto, o que é que está acontecendo? Clichevsky questiona: tais programas aliviam a pobreza? Ou são apenas paliativos e parciais? São somente para pobres e indigentes? Garantem apenas a posse da terra? Porque as áreas compradas para funcionarem como áreas especiais (AEIS ou ZEIS) não possuem espaços para atividades coletivas, ou de serviços, e, portanto, não fazendo nenhuma diferença, no padrão de urbanização, em relação a uma ocupação irregular? (CHICHEVSKY, 2005).

Em Porto Alegre, o processo de diminuição das exigências e do abandono dos dispositivos urbanísticos tem sido defendido sob diferentes alegações, tais como

“A regularização urbanística representa, muitas vezes, um poderoso obstáculo à regularização fundiária” e o instrumento das AEIS [...] representa um mecanismo ágil e flexível para reconhecer, por um lado, “o direito à igualdade” da população moradora (direito à moradia) e por outro, “o direito à diferença” (pela utilização de padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantam dignidade e habitabilidade aos assentados. O gravame das AEIS funciona como um apagador do regime urbanístico existente e estabelece um regime e padrões urbanísticos “condizentes com a realidade do assentamento”. (ALFONSIN, 2006,p.31)

Ou conforme Mayer (Mayer *et all*, 2006) como possibilidade de “[...]facilitar ao poder público a construção de políticas de interesse social voltadas a diminuir a carência habitacional”.

O espaço é altamente significativo na obtenção da qualidade de vida urbana, e retornamos a Magela Costa (2004) que argüe sobre a necessidade de instrumental analítico e teórico para a avaliação dos processos espaciais, como é apresentado na fundamentação teórica do trabalho. *Baseado em Lefebvre, Magela apresenta o que chama de três momentos do espaço social (a prática espacial (o espaço cotidiano da produção e da reprodução), as representações do espaço (o espaço verbalizado dos cientistas, urbanistas, etc.) e o espaço das representações (o espaço associado à imaginação, aquele que se procura mudar)). As relações dialéticas, entre estes três espaços-momentos, são vistas como o foco de uma tensão através do qual “a história das práticas sociais pode ser lida”, e do ponto de vista do conhecimento, o espaço social embora seja um produto para ser usado, é também um meio de produção, que incorpora uma política do espaço,*

mas vai além, “pois pressupõe uma análise de toda a política espacial e da política em geral”. (LEFEBVRE, (1993) apud MAGELA (2004)).

A essas análises soma-se a de Souza (2001) para quem os problemas sócio-espaciais surgem a partir do não atendimento das necessidades espaciais e Salingaros, que identifica na absorção da complexidade sócio-espacial de novos projetos, ou na manutenção das formas orgânicas, existentes nas favelas, a maneira de criar espaços de sucesso, que os moradores vão amar e defender. A interpretação possibilitada pelos organismos vinculados à saúde que entendem ser a habitação o local que incorpora múltiplas dimensões e que a casa deve adotar requisitos que garantam um “padrão mínimo de habitabilidade” e de “dignidade humana”, todas propostas teóricas e metodológicas que identificam o espaço como um dos mais importantes elementos que deve ser analisado e considerado na constituição de políticas públicas. Assim, as propostas e metodologias são identificadas nessa pesquisa como metas que se superpõem, concordando, e se complementam, ampliando, os âmbitos requeridos à moradia que possibilita qualidade de vida, onde a qualidade do espaço é identificada como o denominador comum a todos.

Em continuidade a estas interpretações e agregando às mesmas os enunciados de Sartori (1981)⁴⁷ sobre políticas comparadas, percorre-se situações da legislação e das propostas das políticas públicas que propõem a regularização fundiária, em Porto Alegre, buscando ajustar a estas interpretações e dadas as avaliações de que o espaço é determinante das relações sócio-espaciais e da qualidade de vida e da justiça social, responder às questões: o que fazer? e como fazer? Não com a intenção de responder em um sentido propositivo acabado, de dar solução para a problemática, mas de encaminhar com Sartori, a reflexão, que auxilie a formular e a promover “política pública que funcione na prática” de acordo com os princípios de que

⁴⁷ Marcelo de Souza, (baseado nos trabalhos de Cilling-worth (1997)), identifica 4 elementos fundamentais para qualquer atividade de planejamento, que seriam (i) o pensamento orientado para o futuro, (ii) a escolha entre alternativas; (iii) consideração dos limites, restrições e potencialidades; consideração de prejuízos e benefícios e (iv) possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis. O autor acrescenta, ainda, como quinto elemento, a preocupação com a resolução com conflitos de interesse (SOUZA, 2002). Esta indicação, embora sucinta, reafirma a pertinência de responder à questão “o que fazer?”, importante para qualquer ação coletiva e programática, voltada à mudança social positiva (SOUZA, 2002).

“não há incompatibilidade entre conhecimento científico e fins práticos”, pois, o “científico é um modo de conhecer e o fim é uma prática, de acordo com aquele saber” que busca responder como conseguir que uma intervenção consiga efetivamente seus objetivos. Verifica-se que a ciência política, como um saber operativo, busca constatar as possibilidades de os meios, em cada caso, serem adequados aos fins propostos, ou entender que a escolha dos fins está condicionada pela disponibilidade dos meios. Com base em Sartori, pergunta-se, então: em relação à flexibilização dos padrões, estão as mesmas sendo suficientes (além de necessárias) ou estão elas precisando ser reproporcionadas e reajustadas à realidade, para que não sejam contraproducentes e provoquem o perigo oposto? As ações estão acontecendo em ‘combinação’ (ou seja, há um efeito exitoso em relação ao que se queria ou uma ‘combinação’ correta dos princípios?) ou estão ocorrendo efeitos inesperados e indesejados?

A avaliação da regularização fundiária, em Porto Alegre, permite as seguintes interpretações:

- 1) Se a opção pela flexibilização é uma opção do momento, isto é, uma *impossibilidade relativa, condicionada pelos meios materiais e de atuação efetivos, então, neste momento existe a impossibilidade de que as condições oferecidas pelos programas de regularização fundiária sejam melhoradas, mas trata-se de uma situação provisória, e, portanto, em um futuro breve será possível alcançar um outro patamar (ou padrão) de habitação para todos, assentada sobre padrões (melhores, ou mais próximos dos atuais, formais). Então, a ordem seqüencial adotada nas práticas de reurbanização e de regularização fundiária, que iniciam gravando a diferença no espaço é uma má orientação para o início da política pública, pois a regularização “formaliza” o irregular (com respeito aos padrões), congelando uma situação difícil de reverter posteriormente, e tornando a impossibilidade relativa em *impossibilidade*. A regularização fundiária privilegia e fixa no espaço padrões flexibilizados, a solução que é possível*

(agora), impossibilitando “a maneira processual” que permitiria melhores condições acontecerem no tempo (tais como serem substituídas por construções ou situações urbanas que voltassem a incorporar os padrões e suas exigências em relação à saúde, à qualidade de vida e à justiça social). A situação descrita legaliza o informal, que não será abandonado, derrubado ou alterado (e se o for irá se constituir em grave questão do ponto de vista da sustentabilidade, do consumo dos recursos ambientais e da energia, pois passarão a ser utilizados em duplicação). Neste caso, os programas desenvolvidos estão praticando ações que, desperdiçando meios e inviabilizando a qualificação espacial no futuro, *impedem o deslocamento dos limites, sendo contraditório, e, portanto, impedindo, que em um futuro próximo, uma condição melhor (ou, em combinação) aconteça, pois ela se torna impossível de realizar desde agora.*

Essa impossibilidade processual está presente nas formas como estão sendo adotadas as políticas de regularização em Porto Alegre, onde a reurbanização e a regularização, não admitem a remoção/transferência de moradias para “fazer espaço” para aumento de tamanho dos lotes, para a diminuição das densidades, para a criação de áreas verdes. Alguma remoção, que disponibilizasse áreas mínimas para a criação de espaços para o convívio e o lazer comunitários, para a alocação de equipamentos, para pátios e jardins para as moradias e que fosse acordada com os moradores seria imprescindível, para a qualificação da área e a legalização formal. Ou, então, assume-se que as propostas se resumem a ‘melhorar a informalidade’, impedindo melhorias futuras e a futura legalização, e reforçando as duas cidades.

- 2) Considerando os meios disponíveis para a aplicação dos projetos e dos programas habitacionais, de acordo com o *cálculo dos meios*, é identificado que “faltam os meios” para tal

(como, por exemplo, a morosidade dos órgãos públicos que não dão conta da enorme demanda, a inexistência de orçamentos e financiamentos determinados para os programas, contradição com o poder, ou outros tipos de insuficiência de meios), então, esta *não é* uma prática de acordo com um saber, e, conseqüentemente, não irá conseguir seus objetivos (de abrigar a população ou de melhorar as condições de vida urbana), pois *não é conduzida de maneira inteligente*. Em Porto Alegre, o PRF está estruturado sem formar um corpo legal, agindo pontualmente, em cada caso. Além disso, sem estar estabelecido como lei, é dependente da vontade (ou não vontade) política, o que tem implicações sérias sobre a continuidade dos trabalhos iniciados, em decorrência das alternâncias de poder. As fontes de financiamento devem ser acessadas anualmente (OP) e as ações em andamento não têm a garantia de continuidade. Neste sentido, a política pública está sendo desenvolvida sem considerar os meios, e, portanto, não sendo conduzida de maneira inteligente, e, então, dificilmente alcançará seus objetivos de inclusão social. E de qualificação urbana.

- 3) Por outro lado, se para a prática da política pública, os meios estão disponíveis para realizar as ações pretendidas, então a próxima questão é: o que acontecerá se realizarmos o que queremos? Este é um ponto chave para a reflexão sobre os efeitos da flexibilização dos padrões: o que acontecerá com as práticas de flexibilização de padrões? Responder essa questão permite a avaliação das possibilidades de levar a ação adiante, identificando seus efeitos ou conseqüências, enquanto que, não sendo colocada, não permite a reflexão sobre os resultados alcançados pelas suas ações. Assim, perguntas importantes e decisivas para a continuidade, o aprimoramento ou a suspensão do processo, na forma como ele é estabelecido, não acontece. Nos casos estudados, não há

avaliação das condições criadas nas vilas após a regularização, portanto, os efeitos pretendidos e os efeitos possíveis (inesperados e indesejados) não são identificados (IBAM, 2004). Nem tampouco é sabido se: aumentou a densidade, ou os moradores são os mesmos da ocupação original, ou se a renda da população moradora foi alterada, ou se houve o estabelecimento de um mercado “extra-muros” com gentrificação da área reurbanizada, ou o que aconteceu com a saúde dos moradores? quais são as novas condições de integração com a cidade? como estão as condições de violência e narcotráfico?

Não há estudos específicos que demonstrem que os efeitos pretendidos - inclusão social e melhoras nas condições de vida, com acesso à cidade e aos serviços públicos, distribuição de terra e facilitação do acesso ao trabalho, ao crédito e à renda – estejam sendo alcançados. Assim, a ‘solução’ pode estar acontecendo apenas no nível político-ideológico⁴⁸ da proposição, sem uma concretização eficaz para tal.

Na condução das políticas públicas, para conhecer a impossibilidade prática de uma ação, devem ser conhecidos *seus efeitos*. Quando na política “evitamos fazer uma escolha, considerando um problema de escolha como se não se tratasse de escolher”, a partir do cálculo dos meios (que responde à questão *o que é possível fazer?*), o perigo oposto já

⁴⁸ Ideológico é aqui utilizado no sentido de Chauí, como das idéias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante, ou pelos grupos de poder, que faz com que os homens acreditam que suas vidas são como são por que “há forças” que exigem que assim seja e às quais é legítimo submeter-se, o que se junta às idéias de Gramsci, para quem há uma ideologia enquanto “não houver um conhecimento da história real, enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento” (CHAUI, 1981, p.87 apud DÉAK *et al.*, 1999). Neste sentido, a reflexão sobre a flexibilização de padrões também pode ter significado, ao auxiliar na identificação de opções significativas no nível ideológico, mas que não possuem correspondência material, mantendo as populações ocupadas “fazendo coisas” que não resultam. Ver neste sentido os trabalhos de Alfonsin e Baierle que colocam os ganhos ideológicos e organizacionais das populações (ALFONSIN, 2004) e o ganhos permitidos pela regularização fundiária, como uma revolução branca que ofereceu acesso à terra (BAIERLE, 2005).

está colocado, e o perigo oposto é uma avaliação de *oportunidade*, que responde à questão: *até que ponto é conveniente fazer?* Esta questão, que deveria ser contínua à questão anteriormente colocada (o que acontecerá se realizarmos o que queremos?) não está sendo feita pelos programas de reurbanização e de regularização, que não questionam até que ponto é possível (ou conveniente) flexibilizar os padrões.

A opção pela regularização e reurbanização é, com certeza, uma posição humanitária e unânime, pois não há como abandonar as populações de baixa renda à sua própria sorte. No entanto, em que medida, ou qual é a medida (em relação ao perigo oposto) de aceitação da flexibilização? Ou colocado de outra maneira: se a regularização é uma afirmação do existente, chamado de legal, quais são os efeitos desta opção ou qual é a oportunidade desta ação? Se, objetivamente, não há alteração dos espaços, e na maioria das vezes também não há regularização jurídica da posse, o que é que as populações auferiram? Qual é propósito de tal ação? E, portanto, se nada muda, até que ponto é conveniente fazer? Quais são os ganhos, e para quem há ganhos?

A partir da articulação dos argumentos de Sartori para a construção de políticas públicas, verifica-se que:

- a) ao optar pela regularização fundiária e sem garantir a suficiência dos meios, as políticas públicas de habitação, em Porto Alegre, sofrem descontinuidades e tornam-se inconsistentes com seus objetivos;
- b) sem avaliar os efeitos das ações propostas, as políticas de regularização fundiária podem estar causando o efeito oposto aos objetivos propostos;
- c) sem considerar a importância da verificação *dos efeitos sobre outros fins* (tais como sua significação na qualificação da saúde física e mental dos moradores, na produtividade dos habitantes

e urbana, na configuração espacial, na segregação sócio-espacial, na relação com a sustentabilidade e nos efeitos sobre a mobilidade) a regularização fundiária perde em amplitude e nas sinergias positivas que poderia estar promovendo junto à moradia, assim como pode estar gerando situações de risco, não identificadas na formulação da política.

Se de um ponto de vista teórico a flexibilização seria uma maneira possível de abrigar mais população devido à diminuição de áreas, dimensões, espaços, etc. e, assim, possibilitando acesso à moradia (mínima) para um maior número de pessoas, quando aplicada apenas como padrões diminuídos está levando à negação daqueles elementos e critérios sanitários que foram, historicamente, incorporados para garantir a saúde. Nesse movimento perde sua potencialidade como promotora da qualidade de vida e da justiça social e ao ignorar os efeitos da flexibilização pode estar ignorando os efeitos da habitação sobre essas dimensões, gerando uma desconstituição da qualificação que, ao longo dos anos, foi buscada e passou a ser reconhecida como imprescindível aliado pelas áreas do campo da saúde.

Assim, essas verificações permitem concluir, respondendo à questão, que nas condições das políticas públicas de Porto Alegre, há uma necessidade de esclarecer a diferença entre “*flexibilidade dos limites dos padrões*” e “*flexibilização sem nenhum limite*”, pois, um limite flexível é completamente diferente de “limite nenhum” e, portanto, os atuais programas de regularização fundiária correm o risco de estarem criando o “perigo oposto” (Sartori, 1981), interpretado aqui como a possibilidade de, embora promovendo a habitação, não estarem promovendo qualidade de vida.

3.3 DESENVOLVIMENTO DO TEMA 2

As justificativas para a flexibilização são propostas com visão de curto prazo que supervalorizam critérios relativos aos custos negando o planejamento e um horizonte de desenvolvimento sócio-espacial mais justo e de qualidade.

3.3.1 INTRODUÇÃO

A reflexão crítica aqui proposta, não se pretende uma negação, a priori, das políticas públicas que vêm sendo praticadas ultimamente, nem um resgate burocrático dos padrões, ou um apegar-se aos dispositivos urbanísticos inacessíveis para os pobres, e, menos ainda, a tentativa de invalidar propostas de intervenção sobre áreas ocupadas, baseadas na regularização fundiária. O objetivo é buscar uma maior compreensão das formas de constituição das políticas públicas em relação a seus efeitos. Parte-se da interpretação do planejamento como uma ação orientada para o futuro e que pensa seus limites, possibilidades e cursos de ação. Identificando o “caráter curativo”⁴⁹ das propostas de intervenção do poder público na promoção de diversas formas de regularização urbana, para a população de baixa renda, procura-se respostas à colocação: *“As justificativas para a flexibilização são propostas com visão de curto prazo que supervalorizam critérios relativos aos custos negando o planejamento e um horizonte de desenvolvimento sócio-espacial mais justo e de qualidade”* no âmbito do planejamento urbano e dos custos das políticas de flexibilização.

Na constituição de um pensamento que guie essa reflexão e para a discussão dos preços da legalização da informalidade, são utilizados os estudos de Abramo (2003) e de Smolka (2003; 2006) que apresentam dados para a América-latina, para o Brasil e para Porto Alegre, na interpretação das questões econômicas relativas à terra e às conseqüências dos programas de reurbanização e de regularização fundiária; nos trabalhos de Mascaró (2006) e Abiko (2003) com o objetivo de investigar custos da regularização fundiária e da reurbanização; e apóia-se em Sartori (1981) para a verificação da “disponibilidade e a suficiência dos meios” (SARTORI, 1981) na realização das políticas públicas. Especificamente para Porto Alegre utilizam-se dados e pesquisas do DEMHAB e de estudo recente do Instituto Lincoln of Land Policy

⁴⁹ A expressão refere-se à intenção das políticas públicas em diminuir o déficit habitacional, atuando apenas na promoção da reurbanização de assentamentos irregulares consolidados, sem agir sobre as causas que geram o déficit, [...] nem sendo neutros em relação aos processos responsáveis – em primeiro lugar – por estes ‘problemas’ (SMOLKA, 2003).

(ILLP)⁵⁰ utilizado para a identificação dos valores da terra urbanizada e da terra crua, em glebas na cidade, e, pesquisa do IBAM específica sobre regularização fundiária e realizada em capitais brasileiras, incluindo Porto Alegre. Finalmente, o trabalho analítico de Fiori *et. al.* sobre as *sete dimensões* para o combate da pobreza é chamado a interpretar a amplitude do planejamento nas políticas públicas de habitação, como elemento estruturador da discussão sobre os custos da regularização fundiária e da urbanização de favelas e, sob esse pano de fundo, a regularização fundiária, em Porto Alegre, é avaliada enquanto possibilidade de ampliação de sua ação no combate à pobreza.

Os custos da regularização fundiária e da urbanização de favelas são avaliados com o objetivo de buscar o nexo entre a amplitude das intervenções na sua relação com os custos e o planejamento urbano, inferindo e identificando os possíveis efeitos dessas ações sobre a cidade. Essa perspectiva alinha-se à visão de Sartori, para quem as políticas públicas devem evitar o “perigo oposto”.

Ressalva-se que, das informações buscadas para Porto Alegre⁵¹ com o objetivo de investigar os custos da regularização fundiária, o material

⁵⁰ O trabalho foi realizado com o objetivo de levantar preços e ter disponível para a PMPA, o instrumento Urbanizador Social (US). O US é uma tentativa de experiência fundiária nova que procura incorporar os arranjos informais variados já existentes, e em vigor na cidade, para a comercialização de lotes sociais. A proposta busca atrair o pequeno investidor privado, através da participação do poder público como facilitador do processo, reduzindo a legislação excessiva e promovendo a redução dos custos de produção dos lotes urbanizados. Este processo disponibilizaria terrenos a preços mais acessíveis à população de baixa renda, tendo como um de seus objetivos controlar a informalidade (FIALHO, 2006).

⁵¹ A busca de informações sobre os custos das intervenções de regularização fundiária e das urbanizações de ocupações foi realizada junto ao Demhab e em pesquisa nas publicações dos *Planos de Investimentos e Serviços*, da PMPA, entre os anos 1992 e 2005. O objetivo era recolher informações para avaliar os custos das construções e da infra-estrutura implantada pelos programas de regularização fundiária e de urbanização, na cidade, mas mostraram-se tentativas infrutíferas. Mostrou-se inviável identificar tanto a informação do valor global dos investimentos sobre cada um dos assentamentos, individualizadamente, como a possibilidade de estabelecer um custo médio das intervenções por unidade habitacional. Nas publicações pesquisadas, os orçamentos municipais, ano a ano, apresentam os percentuais atribuídos às diferentes Regiões da cidade, aos projetos de investimentos e atividades, por microrregião do Orçamento Participativo (regularização fundiária, saneamento, pavimentação, transporte, esportes, cultura, etc.), no entanto, a forma como são discriminadas as informações não permitem que se relacione a *atividade, os custos, a localização e a extensão do investimento* (sejam eles tomados em medidas - linear ou quadrada ou à qualidade/tipo dos materiais empregados ou, até mesmo, devido à dificuldade de identificar a localização, dentro do assentamento, onde ocorreu a intervenção). Outra interferência na contabilização dos custos se deveu a que apesar de ser atribuídos valores orçamentários (relativos a custos em reais -R\$) para determinado

obtido é constituído de informações difíceis de compatibilizar de maneira a formar um quadro claro e eficiente para a leitura. Dessa maneira, optou-se por uma abordagem mais ampla e generalista, que oferece uma visão geral dos custos das propostas da regularização fundiária, onde Porto Alegre está incluída.

Essas constatações reforçam a idéia de que as ações de caráter “curativo” (mas não “preventivo”) dessas políticas, ao agir apenas sobre as *conseqüências* da informalidade habitacional, reforçam o ciclo da pobreza (SMOLKA, 2003), onde, na realidade do país, a dinâmica das cidades parece, cada vez mais, ser determinada pela lógica do que Milton Santos chamou de “espaço nacional da economia internacional” (SANTOS, 2001). Nessas condições, o Estado Nacional reduz o seu papel de provedor dos meios necessários ao desenvolvimento urbano e aos municípios são exigidas maiores responsabilidades na solução dos problemas locais. Paralelamente, o papel da cidade se altera e crescem as pressões sobre o território físico e sobre o poder municipal, que em uma dialética cruel, é, cada vez menos, capaz de proporcionar soluções para abrigar seus moradores mais pobres.

Importa destacar que entre 1940 e 2000, o PIB do país cresceu cinco vezes (Dieese, 2000; MARICATO, 2001) sem, no entanto, alterar o quadro de desigualdade social, sendo significativo o fato que, no mesmo período, o salário mínimo real, tenha diminuído quatro vezes (Dieese, 2004). Nesse mesmo espaço de tempo a população cresceu mais de quatro vezes - passando de 41.236.315 para 169.544.443 habitantes -, o que significou uma taxa de crescimento de 25 % por década, fato este que transformou o país, alterando a taxa de urbanização que, em 1940, correspondia a 26,3% do total

projeto, e este estivesse aprovado em instância decisória do OP, o recurso poderia não ter sido utilizado em sua totalidade no ano considerado, reaparecendo no ano seguinte, como uma parcela, para o mesmo projeto. Pode acontecer, ainda, situações em que os recursos foram investidos, mas, devido a contratempos no projeto/construção, a obra não foi terminada, e não havia mais recurso disponível. Dificuldades desse tipo são reconhecidas nas tentativas de verificação de custos para a regularização fundiária em todo o país. Verifica-se que os estudos que alcançaram êxito identificar um valor para os custos – mesmo que aproximado – têm sido realizados sobre situações de investimentos de grande vulto, envolvendo um mesmo projeto que contemple vários assentamentos, como os casos do Guarapiranga, em São Paulo e do Favela- Bairro, no Rio de Janeiro, e que têm um gerenciamento unificado dos diferentes atores envolvidos. Para os efeitos do presente estudo, então, as referências dos custos dos investimentos em regularização fundiária e em urbanização dos assentamentos, são feitas, basicamente, assentados sobre os valores encontrados em trabalhos de: Abiko (2003), Smolka (2003), Clichevsky (2003), Ibam (2004), Fialho (2006) e Demhab (2006)

da população para 81,2 %, no ano 2000. Dados mostram também que a concentração de renda vem aumentando no país (Dieese, 2004). Enquanto em 1981, os 50 % mais pobres detinham 14,5 % da renda nacional e os mais ricos (1% da população) eram responsáveis por 13,4 % da renda; e em 1995, os 50 % mais pobres detinham 13,3 % da renda, enquanto os mais ricos (1%) dispunham de 14,4 % da renda (Dieese, 2004). O exame detalhado desses dados mostra que o maior crescimento populacional ocorre nas periferias dos grandes centros, onde a pobreza e a necessidade de infra-estrutura e serviços urbanos são mais prementes, o que se traduz por um aumento relativo da pobreza nessas áreas. No período de 60 anos acima considerado, entre 1940 e 2000, embora a mudança dramática da taxa de natalidade (no mesmo período, a diminuição da média do número de filhos para mulheres em idade fértil passou de 4,4 para 2,2), o país teve que produzir as condições (basicamente terra urbanizada) para abrigar uma população urbana de 125.000.000 de pessoas (MARICATO, 2001).

E, embora alguns indicadores de qualidade mostrem alterações positivas nas condições de vida da população - diminuição da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida - a maneira como isso acontece não é homogêneo para o país como um todo, ocorrendo melhoras significativas em áreas e regiões mais ricas, sem resultados positivos significativos na alteração da desigualdade social. As melhoras, quando acontecem, estão mais associadas à incorporação do “paradigma sanitário” (CARVALHO, 1999), quando a saúde pública é incorporada às políticas sociais do Estado e se traduzem por programas urbanos de vacinação, de atendimento à gestante, de acesso a antibióticos, de informação, de educação e, em especial, de acesso à água potável e ao saneamento, mais do que a políticas urbanas específicas para a moradia. As áreas de favelas, antes consideradas como anomalias - e, por isso, interpretadas como um perigo para o sistema à espera de serem corrigidas pelo desenvolvimento -, hoje, segundo esses mesmos intérpretes, são entendidas como (sub) mercados específicos para uma habitação que melhora processualmente, ao longo dos anos, e que já não representa perigo para a ordem econômica dominante.

Às alterações nessas ordens, outras são ainda associadas, como as modificações no modo de vida, que se transformou de rural em urbano,

produzindo grandes desigualdades entre as regiões e os municípios, as alterações nas densidades e o crescimento de um número maior de cidades, em um amplo território. Essa nova organização geo-espacial da população significou, também, a alteração de necessidades e a exigência de um novo leque de ofertas, características deste viver moderno e urbano. No entanto, essas alterações sócio-espaciais não implicaram em “desenvolvimento humano igualitário” e um dos indicadores mais expressivos e definitivos da piora das condições de vida urbana é o aumento da violência, a taxas nunca antes experimentadas no país (MARICATO, 2001).

Apesar das ações para diminuir o déficit habitacional, objeto das preocupações e das intervenções dos governos, recente estudo do Ministério das Cidades (FJP, 2006) informa que o déficit habitacional, no país, para todas as faixas de renda, subiu de 7,2 milhões de unidades em 2000, para 7,9 milhões em 2006. Desse total, 86% é constituído de pessoas de renda entre zero a três salários mínimos, sendo identificado que “embora parte do déficit tenha relação com o crescimento vegetativo, a maior parte do mesmo se deve ao desemprego e outras questões sociais, que têm relação direta com o déficit” (Ministério das Cidades, 2007).

Em Porto Alegre, entre 1980-90, o aumento da população foi de 12,2%, com uma taxa de crescimento de 1,1% ao ano. Nesse mesmo período, a probabilidade de morte violenta, na cidade, aumentou a uma taxa média de 13,1% ao ano, passando de 5,7 homicídios por 100.000 habitantes, em 1980, para uma taxa de 20,0 homicídios por 100.000 habitantes, em 1990 (SMDHSU, 2006, p.9). Ainda neste espectro da violência na cidade, as Delegacias da Mulher, da Criança e do Adolescente registram altos índices de ocorrência de violência, com lesões corporais e diferentes tipos de abuso contra esses dois grupos vulneráveis (SMDHSU, 2006, p. 15)⁵². Essas situações, paralelamente à delinqüência e às formas de resolução violenta dos conflitos grupais e

⁵² A taxa de homicídios é considerada a medida da violência em uma sociedade, e as taxas têm sido associadas às rendas dos países, e das populações. A América-latina apresenta altos níveis de violência, com índices que atingem 25 óbitos por 100.000 habitantes, onde a Colômbia destaca-se com 68 óbitos por homicídio por 100.000 habitantes. Para uma visão comparativa, os países africanos e apresentam taxas de homicídio que variam entre 17 e 20 óbitos por 100.000 habitantes, enquanto a Europa e o Canadá apresentam índices de 3 a 7 mortes por homicídio por 100.000 habitantes, a América do Norte apresenta índices que giram em torno de 10 a 12 óbitos por 100.000 habitantes, o que é o mais alto entre os países desenvolvidos. (SMDHSU, 2006, p.7)

interpessoais, têm sido uma preocupação crescente dos governos locais, pois seu desenvolvimento significa, normalmente, associações ao crime organizado, ao tráfico e ao consumo de drogas.

Entendendo que a discussão sobre os caminhos a serem tomados pelas cidades, ou as soluções para os problemas urbanos, por si só complexa quando se pensa as questões enfrentadas pelos moradores da cidade formal, o quanto mais difíceis são as soluções possíveis para os moradores pobres das cidades, estes, que diferentemente dos moradores da cidade formal, não conseguem “ir ao mercado”? Como abrigar os que, dependentes dos serviços públicos e morando nas periferias das cidades tendem a sofrer mais efetivamente a falta de infra-estrutura – traduzida na forma de atrasos e ausências no trabalho, maiores tempos de deslocamento, maiores distâncias aos serviços essenciais, menos assistência à saúde e à educação e várias ordens de violência - o que gera situações tanto de queda na produtividade dos investimentos públicos como na produtividade da sociedade como um todo, num processo insustentável para a realização da cidade?

As questões territoriais e urbanísticas são disputas econômicas e sociais, e não simplesmente questões de ordem e funcionalidade, onde a habitação é um fator essencial na manutenção da vida e das condições de reprodução social. Individualmente, faz parte de um conjunto de necessidades básicas a serem atendidas, que abrangem desde o mais elementar abrigo até as diferentes satisfações no nível psicológico. Mas no nível da cidade, referenda-se a um todo sócio-espacial que requer a atenção das mais variadas disciplinas e a interferência em âmbitos distintos e determinantes das funções realizadas no urbano. É exatamente este o mais expressivo âmbito do planejamento como pensamento orientado para o futuro que embasa a escolha entre alternativas, considerando diferentes cursos de ação, restrições e potencialidades, limites e potencialidades, avaliadas as circunstâncias (Souza, 2001; Sartori, 1981).

Os problemas de acesso à terra tendem a ser ainda mais complexos quando a eles são agregadas a condição de pobreza, a aceleração nas taxas de crescimento urbano e da informalidade, onde a atenção com essas questões se apresenta como um dos pontos principais no papel

representado pelos governos locais e pelo planejamento, em promover o desenvolvimento e a qualidade de vida urbana. O acesso à mercadoria terra - como solo urbano - se dá no nível dos custos e da possibilidade de pagar, que é determinado pela demanda e pelo poder de compra dos usuários, muitos dos quais, sem rendas ou com rendas provenientes dos setores informais, não conseguem referências para financiamentos (SMOLKA, 2003). Identifica-se a existência, por um lado, de um mercado estabelecido que é acessado pelos setores de rendas altas e médias altas, independente das políticas do Estado e que utiliza a produção da iniciativa privada, e, por outro lado, há o grupo dos setores de rendas médias baixas que se vale dos programas de financiamento e dos subsídios estatais, ambos configurando os espaços da cidade formal. No entanto, para os grupos sem renda suficiente para poder participar dos programas de financiamento do Estado ou do mercado formal e que constrói suas casas na ausência de instâncias legais apesar do consenso de que a habitação é fundamental para o processo de desenvolvimento, para a qualidade de vida e a justiça social, as políticas públicas têm sido insuficientes para garantir o acesso à terra e à moradia.

Nos países latino-americanos, embora muitas vezes haja terra vazia (à espera de valorização especulativa da terra) e o mercado imobiliário ofereça diferentes opções (áreas, localizações, serviços, infra-estrutura, acessibilidade, etc.) essas parcelas da população não conseguem acessar a terra, comprar ou alugar uma moradia, mesmo que seja a menor e mais distante das áreas centrais ou do trabalho. Assim, a ocupação irregular da terra é tolerada, pois ao mesmo tempo em que serve às populações de baixas rendas ou sem rendas, por seu caráter fundamental de substrato para a produção e reprodução da força de trabalho, permite que o mercado de terra continue concentrando a terra e mantendo seu lucro e livra o Estado de ter que arcar com soluções político-econômicas de difícil aceitação pelos diferentes grupos de interesse.

É assim que os moradores mais pobres e os sem renda são os que ocupam os vazios urbanos, as terras públicas e privadas desocupadas, as áreas de risco e de preservação, as áreas inundáveis e os demais espaços desprezados pelo mercado imobiliário ou descuidados pelo poder público e pelos proprietários privados.

É assim, também, que o Estado, face à sua incapacidade de responder às necessidades cada vez mais complexas das populações urbanas e reconhecendo o papel que a urbanização, irreversível, volta-se para formas alternativas de resolver os problemas das cidades, entre elas, as maneiras possíveis de abrigar a população pobre, através dos programas que propõem as “políticas não convencionais”. São políticas genéricas que ignoram os mecanismos de subordinação dos governos locais à realidade macroeconômica das nações, interferindo nas administrações municipais e nas formas de planejamento e de gestão urbana, segundo um modelo do tipo *fit to al.*, no curso do qual, as verbas para as políticas públicas que, no caso do Brasil, vinham sendo desenvolvidas de maneira mais ou menos eficaz, desde os anos 40, para as populações de baixa renda, vêm diminuindo consistentemente, resultando nas propostas de flexibilização de padrões. Essas soluções, baseadas nas propostas de regularização fundiária e urbanização das ocupações, buscam, sem sucesso acabar, ou diminuir, com o círculo vicioso da informalidade, e, no entanto, cada vez percentuais maiores da população se encontram fora do mercado formal e fora das políticas sociais do Estado.

A conjugação desses vários fatores criou as situações nas quais, atualmente, o tamanho das moradias e os espaços do entorno à casa, especialmente as dos mais pobres, atendem apenas ao mínimo requerido para o abrigo, sem o qual a casa não poderia ter tal designação, chamando a atenção a miniaturização tanto dos espaços de viver, como a ausência de espaços públicos de convivência e de lazer. Este processo de flexibilização de padrões - que não fica restrito à população de baixa renda, pois ao gravar a segregação urbana, atinge, de maneira indiscriminada, todos os habitantes da cidade - se assenta sobre o discurso que identifica nos supostos altos padrões propostos pela legislação para a cidade formal, a razão da irregularidade na habitação dos pobres urbanos. Estes, não conseguindo adquirir os padrões formais ou legais, autorizados pelo Estado, e exigidos pela legislação,- que é interpretada como excludente e elitista, criadora de dispositivos urbanísticos e habitacionais inalcançáveis, - vão morar onde lhes é possível: nas ocupações feitas sobre as áreas vazias das cidade, as favelas. (SAULE Jr. 1997, MENEGASSI, 2001; MARICATO 2003; ABRAMO, 2003).

Em trabalho de 1987, Carrion identificou que ainda em 1985, cerca de 54% da área urbana de Porto Alegre estava desocupada, o que a levou a concluir que “não é por falta de espaço que contingentes significativos da população são relegados a áreas longínquas, distantes dos pontos de acesso necessários, carentes de serviços básicos” (CARRION, 1986). A distância maior e a menor regulação, paralelamente aos custos mais baixos dos terrenos, compensariam o alto custo dos transportes, e assim, o gasto com transporte seria vantajoso em relação ao preço da terra. A outra opção, para os moradores de baixa renda, será ocupar áreas vazias e disponíveis na cidade: as ocupações, com a criação de favelas. A conclusão apresentada afirma os papéis determinantes da terra e da localização na constituição das condições da habitação da população de baixa renda, além de reafirmar uma tendência histórica, no comportamento da população, especialmente a de baixa renda, de compensar as distâncias e o tempo gasto nos deslocamentos com o valor menor pago pelo preço da terra (CARRION, 1986).

Essa mesma conclusão de Carrion é apontada por Smolka, para quem “a incapacidade de compra explica a razão pela qual as famílias de baixa renda são empurradas para as periferias urbanas” (SMOLKA, 2003) onde os custos altos de deslocamento, embora significando distâncias maiores, funcionam como estratégias substitutivas à ausência de capacidade de compra e de crédito nas áreas centrais mais valorizadas.

Desta forma, frente às condições das atuais políticas públicas, onde o elemento identificado como o mais importante para a moradia tem sido acesso à terra urbanizada⁵³, entende-se que algumas considerações devem ser feitas.

Quando, nos anos 60, Henry Lefebvre cunhou a expressão “direito à cidade” isto aparecia para os urbanistas como uma crítica e ao mesmo tempo a tentativa de resgatar um ideário estético-social que de alguma forma se havia perdido com o racionalismo-funcionalismo, modernos, de Le Corbusier, da Carta de Atenas, dos Ciams e que objetivamente configuravam a

⁵³ Isto é, a terra servida de infra-estrutura e de serviços urbanos - dimensão da moradia altamente valorizada ante o argumento de que para a casa “o morador dá um jeito”

(perdida) beleza da cidade do encontro, da cidade da política, da cidade do agora. Rer a cidade contemporânea sob o olhar de Lefebvre significava perceber a cidade distanciada do diálogo e do convívio, vazia de significados, a cidadania e a democracia desestruturadas, a res publica perdida. Nessa perspectiva, a cidade coisificada, de consumo, não mais de troca, a urbanidade sem sentido era criticada pelo filósofo: devia ser modificada, devia criar felicidade. Essa enormidade desconcertante para a reflexão teórica passará a ser “o laboratório do homem” e a direção a ser tomada na busca de seu conhecimento, seria, ainda segundo o autor, a da entrada para a prática de um direito: o direito à cidade, isto é, à vida urbana, condição de “um humanismo e democracia renovados”. O autor reafirmava a necessidade da sistematização especulativa para dar conta da ligação entre a vida urbana e o pensamento filosófico, retomando o pensamento da ‘totalidade’, ou nas suas próprias palavras, “a pesquisa de uma concepção ou de uma visão global” porque embora surgindo entre as primeiras e fundamentais divisões do trabalho - a divisão social do trabalho entre campo e cidade, que corresponde à divisão entre trabalho intelectual e trabalho material, e conseqüentemente, entre trabalho natural e espiritual - a filosofia não admite a separação. O filósofo não concebe que o mundo, a vida, a sociedade possam não constituir um Todo. E é nessa direção, isto é, da sua relação com a cidade que a filosofia deve ser retomada, assim como a formulação da problemática urbana e as estratégias a serem concebidas *na* e *para* a cidade devem ser articuladas no contexto dos conceitos filosóficos: “os conceitos filosóficos não têm nada de operatório e, no entanto, situam a cidade e o urbano - e toda a sociedade - como uma unidade, aquém e além das fragmentações analíticas” (Lefebvre, 1969, p.37)

Assim, o presente trabalho argumenta que as políticas proponentes da diminuição dos padrões - e, portanto, da flexibilização - abordam de maneira parcial a problemática habitacional. Ora supervalorizam a localização e desprezam padrões urbanísticos e construtivos; ora implantam-se conjuntos habitacionais em localizações distantes dos fatores de interação próprios do meio urbano e, alguns casos, cumulativamente, com qualidade construtiva precária. Nas duas situações a qualificação dos espaços da moradia fica prejudicada, pois ao abrir mão dos dispositivos urbanísticos e habitacionais, ou ao aceitar a diminuição dos mesmos, os padrões são

flexibilizados, e os critérios médico-sanitários sobre os quais os mesmos foram estabelecidos, passam a ser ignorados.

3.3.2 OS PREÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No nível concreto, a moradia pode ser entendida “de uma forma ampliada, como a habitação em si e também o solo e o conjunto de equipamentos, serviços e amenidades, cuja acessibilidade ela possibilita” (CARDOSO, 2001). Esta afirmação é uma conceituação fundamental na estruturação do presente estudo. A terra é o principal insumo e produto do processo de transformação de glebas em lotes ocupados pelas funções e atividades urbanas, e é uma mercadoria que se realiza através do pagamento de um preço de mercado. Diferentemente da casa, que o morador pode construir, a terra, é caracterizada pela inelasticidade da oferta e pela singularidade das localizações. Por estas características, quando se trata da terra urbanizada, esta depende da oferta do mercado para ser acessada, e, nas circunstâncias do planejamento urbano, no país, também depende das ações do Estado.

Smolka (2003) e Abramo (2003) baseados em estudos sobre o mercado de terras no Rio de Janeiro (SMOLKA, 2003; ABRAMO, 2003) e em uma postura crítica às atuais formas dos processos de intervenção nas áreas irregulares, reivindicam uma política pública que auxilie a diminuir o preço da terra como forma de diminuir a pobreza, identificando, na informalidade, uma alternativa não vantajosa para tal. Smolka vê na regularização fundiária uma maneira de exacerbar a pobreza, e seus argumentos redundam sobre os custos da regularização fundiária: são altos. O processo de permitir a ocupação e então regularizar a terra, que tem sido aceito - e até mesmo incentivado pelo Estado, como forma de garantir o “direito à cidade” - é questionado sob dois argumentos: (1) as condições físicas desses assentamentos são inaceitáveis como abrigo humano onde “os baixos padrões de uso do solo e de densidade são toleráveis porque o mal já está feito” e (2) a infra-estrutura, muitas vezes utilizando tecnologias alternativas, que parecem interessantes no início dos processos de regularização, apresentam desempenho inaceitável, no longo prazo (SMOLKA, 2003). Esses argumentos são reforçados através de estudos

empíricos para o Rio de Janeiro⁵⁴, onde é encontrado que os preços da terra “informal” é mais cara do que os lotes formais, embora aqueles se tornem mais acessíveis para os mais pobres porque possuem menos infra-estrutura, oferecem áreas menores, não respondem aos códigos construtivos e às legislações urbanas ou estão localizados em áreas não desejadas pelo mercado, condições estas que, na maioria das vezes, estão conjugadas em um mesmo assentamento. Essas análises colocam a questão da habitação do pobre urbano e os correntes procedimentos de regularização fundiária no âmbito do planejamento urbano, enquanto local privilegiado para a formulação e a discussão das questões das cidades.

O preço do m² da terra (urbanizada e no mercado informal), em algumas cidades na América Latina, mostra uma variação significativa dos preços entre países e, no Brasil, entre capitais.

Tabela 4: Preços da terra em cidades latino-americanas

Capital	Terra urbanizada US\$	Mercado informal US\$
Porto Alegre #	55	-
Rio de Janeiro	58-130** 70-143*	5,2 18-39**
Belém	72,50	-
Lima	54,12	20-33
Cusco	-	25
Buenos Aires	12 ***	8
Bogotá	91	15,8-19
Cochabamba	-	25-30
Quito	38-60	3-36
San Salvador	-	5-15
Vale do Chalco	-	5
A. Latina	27-172*	27

Fonte: Elaborado a partir de Clichevsky (2003); Smolka (2003)

* - dado de Smolka, 2003

** - valores dependem da localização e dos serviços existentes

⁵⁴ Experiências no Rio de Janeiro (1999) estimam o custo da regularização entre US\$ 70,00 e US\$ 143,00 o m², e a Secretaria de Planejamento do Município (RJ) estima ser possível urbanizar terra crua por US\$ 55,00 o m². Estudo de Smolka, também para o Rio de Janeiro, identifica ser possível urbanizar terra crua por US\$ 25,00 o m².

*** - sem infraestrutura

- demais valores para Porto Alegre estão discriminados no texto

Esses valores dos preços de mercado para a terra urbanizada são bastante diferentes entre os países da região e entre as capitais brasileiras. Em relação à terra comercializada ilegal, estudos em 10 países latino-americanos mostram uma mediana de R\$ 27,00 o metro quadrado, enquanto o metro quadrado da terra nua varia entre R\$ 5,00 a R\$ 10,00 (SMOLKA, 2003). Esses valores encontrados para a região, encontram um paralelo no Brasil, onde o lote “ilegal” também é encontrado no mercado por um valor menor do que o lote regularizado. Diferenças nos valores dos lotes e da terra, aparecem, também, dentro da mesma cidade, com variações devidas à localização, à infra-estrutura e à área oferecida (quanto maior o terreno, menor o preço) como tem sido verificado para Porto Alegre. Recente levantamento realizado pelo Institute Lincoln of Land Policy (ILLP), em 2005, para estudo sobre o preço da gleba de terra crua, indicou um valor médio de R\$ 3,71 o m², com os preços variando entre R\$ 1,00/m² na Restinga (gleba com 45.000m², em 2005) e R\$ 3.546,52/m² no Bairro Moinhos de Vento (preço de um terreno com 45m² ofertado por imobiliária, em 2005). A pesquisa demonstrou que as variações nos preços se devem à localização - áreas mais bem servidas por infra-estrutura e serviços, mais centrais, mais caras - e à oferta em grandes áreas de terra não desmembrada: quanto maior a área, menor o preço do m² (FIALHO, 2006).

Em relação aos preços dos loteamentos formais, em Porto Alegre, os lotes urbanizados, localizados na região sul da cidade, com área de 125m² e infraestrutura completa, podem ser adquiridos por R\$ 10.000,00, e é estimado que as moradias nesses loteamentos tenham área média de 60 m² e possam ser construídas a um custo aproximado de metade do Custo Unitário Básico (CUB)⁵⁵, com um custo final de aproximadamente, R\$ 30.000,00 incluindo o terreno (dados de 2001) (PMPA-Demhab, 2006).

⁵⁵ Na formação dos custos unitários básicos (CUB) não são considerados os seguintes itens, que deverão ser levados em conta na determinação dos preços por m² de construção, de acordo com o estabelecido no projeto e especificações correspondentes a cada caso particular: fundações especiais, elevadores, instalações de incêndio, ar condicionado, calefação, telefone interno, fogões, aquecedores, "playgrounds", equipamentos de garagem, etc; obras complementares de terraplanagem, urbanização, recreação, ajardinamento, ligações de serviços públicos,

Nas áreas informais da cidade, os preços dos lotes irregulares, sem dimensões definidas e sem infra-estrutura, têm sido avaliados entre R\$ 4.500,00 e R\$ 6.500,00 (PMPA-Demhab, 2006), o que é um valor bem acima dos valores encontrados nos loteamentos irregulares, da periferia, que possuem área de 125m² e que são, igualmente, sem infra-estrutura. Nesses loteamentos irregulares, lotes com área de 125 m², em localização periférica, sem infra-estrutura e com difícil acesso a serviços públicos, são vendidos a R\$ 2.500,00 que é um quarto do valor de um lote de mesma área em loteamentos formais, aprovados pela Prefeitura Municipal. Levantamento recente da Prefeitura mostrou que as residências construídas nesses lotes têm, em média, 30 m² e, é estimado que, se construídas a um custo equivalente à metade do CUB, resultam em um valor total de aproximadamente R\$ 12.500,00 incluindo o terreno. Restaria estimar o valor adicional a ser investido para dotá-los de infra-estrutura completa e que varia de caso a caso⁵⁶.

As dificuldades em acessar a terra e a habitação, no país, tem gerado as políticas habitacionais e os programas de habitação para a população de baixa renda com propostas de flexibilização, como as reurbanizações e as regularizações da terra. O preço da regularização, no Brasil, tem variado entre US\$ 3000,00 e US\$ 5000,00 por família, o que significa um valor ao redor de R\$ 6.000,00 e R\$ 8.000,00 (Abiko, 2003; Smolka, 2003) embora possa chegar a valores muito mais altos em situações de risco geotécnico ou de muita densidade, pois um dos fatores que mais influi no custo é o traçado das redes, e estas são muito difíceis em situações de

etc; despesas com instalação, funcionamento e regulamentação de condomínio, além de outros serviços especiais; impostos e taxas, projetos incluindo despesas com corretagem e publicidade, entre outros.

⁵⁶ De acordo com os dados apresentados pelo estudo do IBAM, no quadro "Custos por Família estimados a partir dos recursos previstos totais", para a obtenção dos valores do lote urbanizado, seria possível adicionar ao valor do lote, o custo de R\$ 4.997,78. Este é o valor identificado pelo trabalho do IBAM para a infra-estrutura, em Porto Alegre, o qual somado ao valor de R\$ 12.500,00 alcançaria o valor (aproximado) total de R\$ 17.500,00 para a unidade lote em loteamento da periferia, com área de 125m² e infra-estrutura. (Este valor da infraestrutura deve ser entendido com todas as ressalvas referidas acima, no corpo do texto, referentes às condições de obtenção do mesmo).

Uma publicação da PMPA-Demhab, de junho de 2004, apresenta um quadro geral sobre os investimentos totais do PRF, entre 1990-2004, como atendendo um total de 52.797 famílias, e destas, 36.650 com regularização fundiária e 16.041 famílias concomitantemente com regularização fundiária e a construção de moradias, com um custo geral total de R\$ 312 milhões (Demhab-PMPA, 2004).

declividades acentuadas e de risco. Esses mesmos valores têm sido os praticados na maioria dos países latino-americanos, muito provavelmente porque, para a região, são esses os valores máximos estabelecidos pelos financiamentos promovidos por organismos internacionais.⁵⁷

A avaliação de 14 projetos, em sete cidades brasileiras (Abiko, 2003) revelou custos de reurbanização entre US\$ 510,00 e US\$ 6400,00 por unidade, com uma média de US\$ 3400,00 de acordo com a complexidade física das obras (devido às localizações, às densidades, ao fato das áreas estarem ocupadas, etc.). Para o Rio de Janeiro, em 35 favelas, das 100 inscritas no Programa Favela –Bairro, o custo médio investido por unidade habitacional foi avaliado em US\$ 5043,00 (FIORI, 2005; ABIKO, 2003).

Tabela 5: Custos de urbanização em cidades brasileiras para conjuntos de assentamentos* por unidade residencial/família

Conjunto de Assentamento	Custo
Guarapiranga (São Paulo)	R\$ 9701-10623
Favela-Bairro (Rio de Janeiro)	US\$ 5043,00
Conjunto de 14 ocupações (em sete cidades)	US\$ 510-6400

Fonte: Tabela montada a partir dos trabalhos de Abiko, (2003); Smolka, (2003).

*As intervenções, foram promovidas por Prefeituras Municipais, com financiamento internacional (BID), durante diferentes períodos e por vários anos (entre 1989 e 2003). Os valores apresentados são médias de valores obtidos em pesquisas realizadas em períodos diferentes (entre 2000 e 2003) e se compõem de diversas referências (desde valores para CUB, redes e equipamentos, pavimentação, terraplanagem, etc. acompanhando a variação de dólar) atualizadas de maneira a obter a informação.

⁵⁷ Os programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento na região apresentam valores semelhantes para os diferentes países. No limite superior, os empréstimos para o Uruguai (US\$ 7000,00) e no limite inferior a Colômbia (US\$ 1948,00) por unidade familiar (ou habitacional). Para os demais países as médias giram em torno de: Argentina, US\$ 6.500,00; Brasil, US\$ 3.600,00-4.500,00; Bolívia, US\$ 4.200,00; Chile, US\$ 3.900; Guatemala, US\$ 3.100,00 (BRAKARZ, 2002; CLICHEVSKY, 2005).

Estudo de Abiko (2003)⁵⁸ sobre os custos de urbanizar uma favela, com o objetivo de subsidiar intervenções, mostrou unanimidade em relação ao pouco conhecimento existente sobre o desempenho das ações efetuadas na reurbanização de favelas no país, tendo o autor concluído que as informações, devido aos critérios para apropriar custos, os vários órgãos e atores envolvidos, as variadas maneiras da participação da população, a intensidade da intervenção e os objetivos, em cada situação, dificultam a compactação das informações, que são dispersas e pouco sistematizadas.

Aspecto significativo a ser considerado, quando intervindo, diz respeito às variações dos custos entre uma favela e outra, assumindo proporções realmente significativas, quando as diferenças chegam a 50% e até mesmo 57% entre um e outro assentamento, mesmo dentro da mesma cidade, com uma variação de 30% em torno da média. Entre os fatores referidos para cálculos tão distintos, estão os diferentes serviços executados em cada um dos assentamentos, a variação do custo do mesmo serviço, os padrões urbanísticos diferenciados entre uma e outra favela, as áreas de risco, o grande número de agentes intervenientes e a presença da população durante a execução das obras. Abiko (2003) observa, também, que outros tantos fatores influenciam no custo, tais como: o número de famílias, o tamanho da favela, a situação da infra-estrutura do entorno e a topografia, as condições geotécnicas e a localização ao longo, ou não de riachos, já o que é determinante nos custos para as áreas formais é o desenho do sistema viário e a densidade de ocupação (ABIKO, 2003)⁵⁹. A partir dessas constatações, Abiko relaciona os custos teóricos de implantação de infra-estrutura em favelas com os custos de implantação de infra-estrutura em áreas formais, verificando que, em ordem de

⁵⁸ O trabalho referido foi realizado sobre os estudos de vários autores sobre as áreas: Favelas da Bacia do Guarapiranga (São Paulo, 18 assentamentos e 100.000 pessoas), do Programa Favela-Bairro (Rio de Janeiro, 150 assentamentos e 500.000 pessoas) e do Programa Ribeira Azul (Salvador, 20 assentamentos e 40.000 pessoas). Abiko avaliou e comparou os trabalhos dos diferentes autores buscando identificar similitudes e potencialidades que permitissem a construção de uma forma metodológica de tratar a avaliação de custos e favorecer a intervenção nas favelas (ABIKO, 2003).

⁵⁹ Para as áreas formais, de acordo com Mascaró (1987) para a área urbanizada como um todo, a mais alta influência nos custos é dada pelo tipo de traçado das redes - quanto maior a extensão do traçado, maior o custo da rede, enquanto que, por unidade habitacional, as densidades e os traçados das redes são os determinantes (MASCARÓ, 1987). Para as áreas informais, já ocupadas esses fatores são importantes, mas são agregados outros determinantes importantes, como visto acima, com Abiko, e que aumentam os custos da urbanização (ABIKO, 2003).

grandeza, o custo de implantação de infra-estrutura em uma favela, é de duas a três vezes os custos teóricos de implantação de infra-estrutura em uma área formal. “Nesse sentido, o patamar de custos da urbanização de favelas é mais elevado, quando comparado com as referências de custos de urbanização de áreas formais” (ABIKO, 2003). Outra questão importante em relação aos custos, é que enquanto nas áreas formais, a urbanização se restringe à infra-estrutura, nas favelas as redes são apenas um dos componentes da urbanização.

Em termos de valorização da área, a alteração promovida pela regularização é mínima, e considerando que, após a regularização a área, esta continua, ainda, irregular por um longo período de tempo, ou é estigmatizada, a opção por regularizar é “uma política curativa” cujos “efeitos não são neutros” Smolka (2003). De acordo com estudos de Abramo (1998), a valorização média dos imóveis, nas áreas reurbanizadas, varia entre 15.3% a 42.5%, o que é bastante próximo do valor investido para a urbanização. Uma área que anteriormente à urbanização era avaliada em R\$ 14.000,00, e após a urbanização passa a valer R\$ 18.000,00, simplesmente agregou o valor investido no valor total, sem haver aumento significativo no valor do imóvel. Esse tipo de avaliação realmente questiona as propostas de regularização fundiária, especialmente, quando são comparados ao mercado formal popular, onde investimentos em áreas de expansão urbana produzem valorização acima de 100%. Um outro fator vem, recentemente, incidindo sobre os custos e o desenho, e é a resistência dos traficantes às ações que possam gerar insegurança para suas atividades, tais como iluminação pública, a abertura e o alargamento de vias.

Entre 1990 e 2004, o Programa de Regularização Fundiária (PRF) de Porto Alegre, investiu em regularização fundiária um total de R\$ 312.000.000,00 (DEMHAB, 2006). Atuando junto a 48% da população de moradores das vilas informais de Porto Alegre, esse valor total, investidos ao longo de 14 anos, demonstra um investimento médio (genérico) de R\$ 5.900,00 por *família* beneficiada (DEMHAB, 2006)⁶⁰ e o preço médio do *lote* urbanizado

⁶⁰ A diferença nos números entre *famílias* e *lotes* se deve a que, muitas vezes, mais de uma família habita o mesmo lote.

pelo PRF, estimado entre R\$ 8.000,00 e R\$ 10.000,00, (de acordo com dados de 2001) contemplando a terra e a infra-estrutura - rede de abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem de águas pluviais, rede de energia elétrica e iluminação pública. Dentro do PRF, as remoções de famílias para outras áreas são avaliadas com um custo em torno de R\$ 18.000,00 (IBAM, 2004), embora nas situações em que a remoção ocorreu tratava-se de situações de risco para as famílias, de remanejamento para abrir espaço para vias e para a diminuição da densidade. Ainda segundo o Demhab, esses investimentos beneficiaram um total de 52.797 famílias (138.000 pessoas) distribuídas em 124 assentamentos, sendo que destas, 16.041 famílias receberam, além de infra-estrutura, produção habitacional. As unidades habitacionais oferecidas pelo PRF são casas térreas e sobrados, construídos por empreiteiras privadas e utilizando tecnologia e materiais convencionais. As casas térreas possuem área que varia entre 20 a 30m² e sobrados de 30 a 40m² sendo que, em média, as unidades habitacionais são de 36.52m² e custam, também em média, R\$ 11.836,71, valor este que cobre o terreno e a parcela de infra-estrutura relativa ao lote.

Confirmando as variações nos valores dos investimentos, pesquisa realizada pelo IBAM, sobre a experiência brasileira de regularização fundiária entre 1990 e 2001 (IBAM, 2004), apresenta os preços atribuídos em algumas capitais a cada família a partir dos recursos totais previstos em cada programa. (Observe-se que, como a autora se referiu a “Período considerado”, os valores podem transcender o ano que aparece na tabela).

Tabela 6: Custos por família estimados a partir dos recursos previstos totais

Município	Investimento previsto A	Família alvo B	Custo total por família R\$ (A/B)	Período considerado
Belém	10.890.990	1537	7.085,23	Set 2001
Belo Horizonte	138.801.509	121132	1.145,87	Desde 1997
Goiânia	34.577.061	3144	10.997,79	2000
Porto Alegre	176.951.508	15406	4.997,78	1990
Rio de Janeiro	926.000.000	129.553	7.147,65	1994
Salvador	61.480.000	10.000	6.148,00	1995
Santo André	31.690.229	3637	8.713,29	1998
Teresina	74.800.000	38.852	1.925,25	1997

Município	Investimento previsto A	Família alvo B	Custo total por família R\$ (A/B)	Período considerado
Vitória	134.734.000	24.703	5.454,16	1998
Recife	ND*	131.331	ND*	1987

Fonte: IBAM - Fernandes, M. Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Relatório Final de Análise. IBAM, Rio de Janeiro, 2004.

* Não Declarado

Considerando todas essas variáveis, bastante diferenciadas para as capitais, devido tanto às especificidades regionais e locais como às particularidades próprias dos assentamentos informais, o custo médio da regularização fundiária, tomados os dados acima seria em torno de R\$ 5.957,22. (O valor médio encontrado foi calculado como média dos valores "A/B" da tabela). Os valores referem-se aos custos de implantação de infraestrutura e os valores mais altos realizados em Goiânia, incorporam a construção da unidade habitacional.

Os valores apresentados na tabela esclarecem pouco sobre os valores reais dos investimentos realizados. Além das razões acima referidas sobre as variações entre os custos devidas às variações regionais e locais, há que considerar, ainda, as variações devidas às diferenças entre os custos e os preços realizados pelas empresas envolvidas com os serviços de infraestrutura e de construção, as variações nos custos e preços dos materiais, os períodos distintos em que foram realizadas as obras. A essas variáveis, é acrescido um fator que, embora possa ser marginal, é importante, neste tipo de trabalho: quando há uma verba definida, atribuída a uma comunidade, as dimensões das propostas e os padrões, são imediatamente adequados para atender à totalidade da população e diminuindo a amplitude da obra - antes mesmo que o projeto seja definido -, em função do orçamento, mínimo, já conhecido de antemão. Isto produz a situação em que se diminuem ou eliminam dimensões e áreas das moradias, largas de vias, escadarias e acessos, áreas de lazer e esportes, e tudo aquilo que, além infraestrutura básica (e, eventualmente, da casa), possa ser considerado, minimamente, supérfluo. Tomando-se como base um valor calculado de 15% de custo de infraestrutura (valor tomado de orçamentistas, por Abiko, 2003), para uma unidade padrão de 60m² de área construída, com CUB arbitrado em R\$ 500,00

teríamos um valor total médio, aproximado, para o custo da infra-estrutura por unidade, de R\$ 4.500,00. Esse valor se aproxima daquele encontrado como média dos custos, de R\$ 5.957,22 (no Tabela 11, acima), exceto para os valores extremos contidos na tabela (de R\$ 1.145,87 para Belo Horizonte e de R\$ 10.997,79 para Goiânia, este último contendo custos com a habitação).

Esse conjunto de informações sobre os custos, além de possibilitar uma avaliação genérica sobre os custos da regularização fundiária, presta-se à interpretação dos procedimentos de regularização fundiária no escopo do planejamento. Uma pesquisa recente, baseada em levantamento realizado na Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), em projetos de loteamentos aprovados pela lei n.º 316/94⁶¹ mostrou que, apesar da ocorrência de flexibilização dos padrões proposta pela legislação, os preços dos lotes, para a venda, não resultaram em valores menores do que os promovidos pelo mercado formal. A lei buscava beneficiar a população de baixa renda, com a expectativa de que os novos loteamentos passassem a apresentar um menor custo de mercado, e, portanto, ampliar o acesso à terra urbanizada. A pesquisa levantou 20 loteamentos constituídos de lotes cujas áreas variavam entre 125 m² e 150 m² e verificou que os mesmos eram vendidos por valores entre R\$ 120,00 e R\$ 178,00 o metro quadrado. Essa avaliação permitiu verificar que, embora a aprovação dos loteamentos tivesse sido feita como para projeto de “interesse social”, os mesmos não se direcionavam à população de baixa renda. A constatação vai ao encontro das colocações da presente tese, segundo a qual, o processo de flexibilização de padrões, além de não promover a disponibilização de terra, reforça a mais valia fundiária ao diminuir o tamanho dos lotes e aumentar as densidades.

Além disso, a flexibilização de padrões não fica restrita à população a que se destina, mas percola toda a sociedade, com propostas e intervenções sobre a gestão da cidade e da terra urbana que atendem a distintos interesses sem servir à população de baixa renda, empurrando os

⁶¹ Essa lei (n.º 316/94), com a intenção de promover o acesso de população de renda mais baixa ao mercado de terras, na cidade, promoveu a flexibilização dos padrões, alterando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 1979, o PDDU/79. Essa alteração na lei passou a permitir lotes formais com áreas de 125m² em Porto Alegre e a promover a flexibilização das demais exigências urbanísticas, como dimensões de vias e das áreas destinadas ao Município para áreas verdes e demais equipamentos urbanos.

limites flexibilizados para toda a sociedade, com desdobramentos futuros negativos sobre aquilo que pretendia melhorar: o acesso à cidade e a sustentabilidade urbana, presentes nos objetivos das leis que promovem a flexibilização.

3.3.3 AVALIAÇÃO DOS CUSTOS E DA INTERVENÇÃO DO PLANEJAMENTO ATRAVÉS DE UM MARCO ANALÍTICO - TEÓRICO: AS SETE DIMENSÕES DA ANÁLISE

Fiori *et al.* (2004) identifica, nos estudos de diferentes organismos internacionais (governamentais e não governamentais) uma convergência das análises sobre as razões e soluções para a pobreza urbana, sobre *quais seriam* as medidas cabíveis, dentro da realidade dos países em desenvolvimento, para equacionar (ou diminuir) a pobreza. Nessa seleção aparecem como unânimes: a busca de crescimento econômico; as reformas legislativas; a descentralização; os investimentos em saúde e educação, e, também, a infra-estrutura.

A partir dessa identificação, é criado um marco analítico - baseado na experiência do Programa “Favela Bairro”, o programa de regularização e de urbanização de favelas do Rio de Janeiro, com o objetivo de torná-las “bairros” da cidade. O programa é examinado devido à *amplitude* de sua intervenção e da forma de interferência na *diminuição da pobreza* -, como medida que auxilia no acúmulo de experiência para as organizações que nele participaram e para experiências de intervenção com objetivos semelhantes (FIORI *et al.*, 2004): a grande área física de intervenção; o número expressivo de moradores envolvidos; a dimensão dos recursos humanos e financeiros alocados; o trabalho conjunto dos diversos órgãos e instituições, nacionais e internacionais e a participação da comunidade. Esse conjunto de fatores criou uma *escala* de intervenção, que é interpretada pelo autor como aquela a ser buscada nas intervenções das políticas públicas, porque, embora agindo com foco específico sobre as favelas, a escala da intervenção amplia sua abrangência, buscando efeitos sobre a cidade. Avançando a explicação sobre o que é denominado por *sete dimensões* (ou elementos) que serviriam como “marco interpretativo” para o encaminhamento de políticas públicas, as mesmas, identificadas individualmente, são elencadas de maneira a permitir

uma estrutura de análise, ou marco interpretativo. Embora individualmente, cada uma delas, seja bastante conhecida, trazem como novidade “a combinação” entre elas e a [...] ênfase na busca de um círculo virtuoso de relações sinérgicas” (FIORI *et al.*, 2004) que podem, interagindo continuamente, condicionar reciprocamente, umas às outras. As dimensões são identificadas como: *a pobreza*, fenômeno multifacetado e complexo, composto de diferentes grupos que requerem atenção especial, como crianças, mulheres e idosos, na busca de inclusão social; *a abordagem multi-setorial*, ao nível do projeto e ao nível da política, que atenda as múltiplas dimensões da pobreza, tais como educação, treinamento e geração de emprego e renda; *a escala que gere impacto social e na cidade*, de maneira condicionada a diminuir a desigualdade entre bairros pobres e ricos, e outros, tais como, controle do tráfico de drogas e diminuição da violência; *o desenho urbano e arquitetônico de qualidade* como veículo de integração física e social, sem alterar as características identificadoras das culturas presentes; *as parcerias-público-privado* que garantam ganhos de eficiência e benefícios de custos para os setores pobres, ao envolver a iniciativa privada na implementação dos serviços urbanos, na busca de confiança mútua entre os atores e filantropia, ante o setor privado; *a reforma estatal* que enfatize a reforma fiscal e legislativa, descentralização, eficiência, transparência e legislação urbana menos problemática e contraditória, que pode ser exemplificada como a constituição de zonas especiais, experimentação sobre regularização de posse, busca da sustentabilidade dos processos e, finalmente, *a participação e a democratização do Estado*, para garantir uma mudança duradoura e estável, através de processos amplos de democratização das estruturas de governabilidade.⁶²

Esses *sete elementos* são interpretados, nesta pesquisa, como aportando uma oportunidade de experimentação teórico-analítica condizente com o que a pesquisa propõe:

⁶² A partir do ponto de vista dos estudos em saúde tem sido avançadas interpretações assemelhadas às colocadas pelos autores acima citados, como por exemplo, o trabalho de Cohen que identifica as sinergias que emergem da combinação de *cinco elementos* definidores da pobreza: o reconhecimento de sua heterogeneidade e sensibilidade ao vulnerável; a multisetorialidade nos projetos, políticas e no nível institucional; a participação popular e as PPPs; a municipalização das decisões, e a escala ao nível da cidade. (COHEN, 2004).

- no âmbito dos custos, identificados como determinantes das atuais intervenções;
- ante a dimensão do planejamento urbano, devido à necessidade de uma escala ampla de intervenção e aos requerimentos de uma integração das ações. E ambos, ante a necessidade de um pensamento orientado para o futuro e pensada no longo prazo, que unifique as ações com o objetivo de constituir uma cidade única.

A proposta é de, com o auxílio dos sete elementos de Fiori, interpretar e analisar as ações das políticas públicas de flexibilização. Busca-se identificar para os grupos diretamente atingidos pelas políticas específicas, e em seus efeitos e desdobramentos na cidade formal, como a regularização fundiária supervaloriza critérios relativos aos custos, negando o planejamento, e, em consequência, um horizonte de desenvolvimento sócio-espacial mais justo e de qualidade. Entendendo-se as ações do planejamento como garantidoras de ações de longo prazo orientadas para o futuro e guias da gestão pública. Dessa forma, é feita uma avaliação crítica das políticas públicas de regularização fundiária propostas para Porto Alegre, tendo como guia e estrutura analítica, os sete elementos apresentados por Fiori.

- 1) *A questão da pobreza deve ser interpretada como a mais premente das demandas sociais.* (FIORI *et al.* 2004). Com essa interpretação, pensar os custos de reurbanização deve contemplar a intervenção sobre a pobreza de maneira ampla, especialmente reforçando os mecanismos que possibilitem e reforcem as diferentes formas de inclusão, dentre as quais a sócio-espacial. O espaço, “palco e ator” (Santos, 1987), requer ações que respondam à complexidade das situações e dos objetivos presentes, onde diferentes escalas e significados tomam lugar, em processos que não são plenamente previsíveis, requerendo do planejamento a avaliação dos resultados de suas ações. Avaliações que são também consistentes com as intenções de diminuir os custos das

intervenções. Ao priorizar os custos, abrindo mão de um horizonte mais amplo de combate às demais dimensões da pobreza, a regularização fundiária realizada em Porto Alegre perde a oportunidade de explorar as sinergias que tal amplitude possibilitaria.

- 2) *A abordagem multi-setorial, interpretada como o atendimento das múltiplas dimensões da carência, tais como educação, treinamento e geração de emprego e renda* (FIORI *et al.* 2004). Essa abordagem esclarece a possibilidade da política de habitação em resgatar ações sobre a moradia e a cidade, que se preocupam de maneira ampla em promover desdobramentos trans-setoriais, atuando na habitação com forte ênfase nos âmbitos da saúde física e mental dos habitantes. As ações do planejamento, sendo coerentes com a promoção de ganhos nesses setores, tendem a gerar, de modo correlato, desdobramentos e efeitos sobre os orçamentos municipais. Nessas experiências, pensar a gestão da habitação com o objetivo de obter melhorias também na saúde, tende a articular os ganhos nos dois âmbitos - habitação e saúde - e, portanto, a gerar efeitos nos custos (melhor saúde, propiciada pelas condições de moradia, significa menos gastos do orçamento municipal com a saúde dos moradores, por exemplo).

- 3) *A escala que gere impacto social e na cidade, é interpretado como a maneira de agir diminuindo a desigualdade entre bairros pobres e ricos, controlando o tráfico de drogas e diminuindo a violência* (FIORI *et al.* 2004). Esse elemento do marco analítico privilegia a espacialidade como determinante das variadas manifestações e requerimentos na promoção das condições de produção e de reprodução humanas, dentro de uma visão de planejamento que abarque toda a cidade. Esses requerimentos têm representações espaciais específicas, que

são lidas no saneamento básico, nos serviços, nas facilidades de circulação, na presença de espaços verdes e de lazer, em dimensões mínimas, nos desenhos e nas formas da habitação, nas alturas, materiais e acabamentos, em áreas de ventilação e iluminação, etc. Ressalta-se a premência requerida às novas ações sobre os assentamentos, que sejam orientadas e se voltem à diminuição dessas diferenças entre os espaços formais e informais, com especial atenção aos danos ambientais e aos ambientes degradados geradores de sociopatias e psicopatias (tais como distúrbios do aprendizado, violência, drogas e narcotráfico, baixa estima, estigmatização, etc.). Ações nesses âmbitos tendem a diminuir, no longo prazo, os custos para o Estado, gerando maior produtividade e sustentando os habitantes naquelas coisas que eles são capazes de fazer por si próprios. Essas ações tenderiam a diminuir a tendência ao estabelecimento de duas cidades: a dos pobres e a dos ricos, garantindo o acesso à cidade sustentável.

- 4) *O desenho urbano e arquitetônico de qualidade, como veículo de integração física e social* (FIORI *et al.* 2004). O desenho de qualidade deveria ser capaz de criar espaços de promoção do *bem-estar físico e emocional*, em uma 'dialética' da complexidade sócio-espacial, agindo sobre os moradores e garantindo a sustentabilidade das diferentes manifestações da vida urbana, e assim, funcionando como potencializador das competências urbanas. Para tal, ao desenho é requerido a visão e o pensamento orientados para o futuro e os custos deveriam ser interpretados como investimentos de longo prazo.
- 5) *As parcerias-público-privado (PPP), que garantam ganhos de eficiência e benefícios de custos para os setores pobres* (FIORI *et al.* 2004). A expectativa de facilitar o acesso à terra para as populações de baixa renda, experimentada em Porto

Alegre através da lei n.º 316/94⁶³ que flexibilizou os requerimentos urbanísticos para a produção de loteamentos, foi frustrada com a verificação de que os lotes não estavam beneficiando a população de baixa renda, pois não estavam sendo comercializados por um menor custo. Essa experiência demonstra a apropriação privada de uma forma de mais valia urbana em uma ação promovida pelo Estado, que tentou criar um projeto de “interesse social” sem verificar a possibilidade do “perigo oposto” de que fala Sartori (1981), e, portanto, sem atender à população a que se destinava, a política pública não está atingindo o seu objetivo: ao contrário, realiza o oposto do desejado. O Urbanizador Social é uma possibilidade de PPP, declarada como instrumento urbanístico no PDDUA de Porto Alegre. Essa forma de parcelamento de terra, que serviria tanto como uma maneira de acesso à terra, para as populações de menores rendimentos, como um modo de controle da informalidade, para o poder público, não tem sido utilizada pelos pequenos empreendedores a quem se destina. Sendo uma forma de intermediação entre o setor público e o setor privado, o instrumento, *se e quando* utilizado, deverá passar por rigoroso controle, pois é importante identificar até que ponto os interesses públicos e privados podem ser compatibilizados na produção de soluções de interesse social.

- 6) *A reforma estatal: que enfatiza a descentralização, a reforma fiscal e das estruturas que tornem o governo mais transparente e a legislação urbana menos problemática e contraditória* (FIORI *et al.* 2004). O recente aumento do poder local, que incide sobre mecanismos administrativos,

⁶³ A lei, com a intenção de promover o acesso de população de renda mais baixa ao mercado de terras, na cidade, promoveu a flexibilização dos padrões, alterando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, de 1979, o PDDU/79. Essa alteração na lei passou a permitir lotes formais com áreas de 125m² em Porto Alegre e a promover a flexibilização das demais exigências urbanísticas, como dimensões de vias e das áreas destinadas ao município para áreas verdes e demais equipamentos urbanos.

institucionais, fiscais e decisórios, abriu ampla gama de possibilidades, de acordos e de formas de implementação das políticas públicas. Entende-se, portanto, que os *mecanismos de flexibilização dos padrões* utilizados exaustivamente na implementação do planejamento local - e manifesto nos programas de regularização fundiária e de urbanização -, podem ser revistos e reapropriados, permitindo que os atuais critérios decisórios, baseados apenas nos custos, abram espaço para as soluções ampliadas na escala da cidade e atentas à realização do “perigo oposto” e que garantam “a suficiência dos meios” para alcançar os fins desejados (SARTORI, 1981); e

- 7) *A participação e a democratização do Estado como forma de dar aos pobres e à sociedade civil poderes de tomada de decisão* (FIORI et al. 2004). Os processos participativos, quando realizados com real transferência de poder para as populações, garantem a qualificação da tomada de decisão e a durabilidade dos processos, e, então, não se caracterizam como somente instrumentais na divisão da responsabilidade, na decisão sobre as hierarquias orçamentárias e nos objetivos de diminuição dos custos: tornam-se, intrinsecamente, movimentos de democratização. Na constituição dessas relações, o papel do Estado se mantém como gestor do planejamento, enquanto ator que orienta as ações no longo prazo e que pensa o futuro, onde o fortalecimento político (para o processo de participação) depende de ganhos reais tanto organizacionais e cooperativos, como na implementação bem-sucedida de projetos (especialmente nas situações de descrédito da participação, nas áreas de conflito promovido pela violência e o tráfico de drogas).

3.3.4 CONCLUSÕES

Internacionalmente, do ponto de vista das políticas públicas, identifica-se uma unanimidade de pensamento sobre quais deveriam ser as ações para a diminuição da pobreza (crescimento econômico; reformas legislativas; descentralização administrativa; investimentos em saúde e educação, e infra-estrutura). No entanto, as políticas públicas de habitação vêm sendo desenvolvidas focadas apenas em dar soluções para as *ocupações*, ignorando os âmbitos ampliados da pobreza, de seus requerimentos e de seus efeitos sobre a vida dos moradores e os seus desdobramentos sobre a cidade formal, como possíveis “efeitos opostos” dos objetivos de qualificação e justiça social que se propõe alcançar.

Nas intervenções atualmente realizadas em Porto Alegre, identifica-se que as soluções pontuais impedem que sinergias - características das cidades - ocorram de maneira positiva, pois a intenção de apenas “melhorar a informalidade” coloca seu foco exclusivamente no assentamento, e, neste, na infra-estrutura, sem almejar desdobramentos outros, além dos limites físicos da área considerada. Dessa maneira, a oportunidade de integração dos vários aspectos e âmbitos onde a política pública atua, é perdida.

A cooperação entre os pressupostos colocados pelo *marco analítico* (Fiori *et. al.*, 2004) adicionada às avaliações realizadas no âmbito do presente trabalho permite uma ampliação das análises críticas sobre as atuais políticas públicas baseada na reurbanização e na regularização dos assentamentos irregulares, com flexibilização de padrões.

3.4 DESENVOLVIMENTO DO TEMA 3

As políticas públicas que promovem a flexibilização através da regularização fundiária não atendem plenamente aos objetivos de inclusão das populações de baixa renda à cidade formal.

3.4.1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da presente hipótese tem a intenção de explicitar os efeitos alcançados, em relação aos objetivos de inclusão social e

física dos assentamentos regularizados, após a intervenção da política pública de regularização fundiária e de urbanização das ocupações.

As propostas de flexibilização dos padrões urbanísticos e habitacionais, geradores das políticas públicas de regularização fundiária e de urbanização, surgem com o objetivo de realizar e de promover a solução das necessidades habitacionais dentro de um ideário de direito à cidade e à sustentabilidade urbana (Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257, 2001).

De um ponto de vista político-ideológico essas propostas para a moradia dos pobres urbanos têm sua gênese em duas “vertentes” claras e diferenciadas. Por um lado são provenientes das soluções que nos anos 70 foram propostas por John Turner (e reforçadas por De Soto nos anos 80-90), passando a ser promovidas internacionalmente, pelos órgãos financiadores, como solução para a necessidade de diminuir o papel do Estado e introduzir o mercado, na produção de habitação, mesmo para os pobres urbanos. As justificativas de ordem econômica que embasam essas propostas as tornam em instrumento das políticas onde o mercado é determinante das relações e a participação do Estado é mínima.

Ante a reconhecida ineficiência das produções estatais no setor, paralelamente à busca da redemocratização e às dificuldades financeiras protagonizadas pelas questões referentes à dívida externa, aos altos juros, à inflação e ao arrocho salarial que caracterizaram a década de 80, o surgimento das possibilidades vislumbradas pela flexibilização apareceu como uma tábua de salvação, tanto pelo “lado social” como pelo “lado econômico”, no país.

A conjugação desses fatores junto à complexidade do problema representado pela informalidade habitacional fomentou o substrato onde essas idéias se desenvolveram e se avolumaram, passando a ser promovidas por governos de todos os matizes políticos e de todas as tendências ideológicas, nas atuais formas hegemônicas de intervenção pública para a habitação social, no país e internacionalmente. No Brasil, as lutas pela democratização e o Movimento de Reforma Urbana, que aconteceram nos anos 80, levaram a uma série de alterações no quadro legal - dentre as quais, a nova Constituição -, o que oportunizou uma outra série de medidas legais de democratização e de busca da inclusão social, que assumiram as formas de declaração de direitos à

cidade e à sustentabilidade urbana, que vieram se somar e acelerar, de maneira sinérgica, às políticas que entraram em vigor, à época, no país.

Interpretando esses fatos como os pressupostos das atuais políticas de flexibilização para a habitação, busca-se um entendimento das soluções promovidas quanto ao alcance das mesmas, na promoção da inclusão sócio-espacial.

Partindo dessa reflexão, são reforçadas as propostas gerais do trabalho de questionar os limites das soluções propostas dentro de uma interpretação que identifica, nos objetivos do planejamento urbano a gestão de situações complexas - como as que são colocadas para as condições de pobreza encontradas nas cidades dos países em desenvolvimento – e que requerem ações eficazes e eficientes para a promoção do desenvolvimento sócio-espacial.

A opção de análise privilegia o olhar que, sob o ponto de vista da saúde, verifica os efeitos da flexibilização dos padrões nas políticas de regularização fundiária. A perspectiva da saúde pública orienta a qualificação dos espaços da moradia e de seu entorno, determinantes para a obtenção e a manutenção da saúde física e mental das populações, especialmente em condições de pobreza.

Através dessa visão é entendido que a vida urbana requer suportes de qualificação espacial que vão desde a infra-estrutura e a acessibilidade à promoção do encontro, tanto das comunidades entre si, como entre os diferentes grupos, com a possibilidade de trocas, acessos, interações e conexões de várias ordens. E, dessa perspectiva se examinam os efeitos das políticas públicas referidas aos objetivos de exclusão/inclusão dos assentamentos, em Porto Alegre. Internamente, na área regularizada, e entre esta e a cidade formal, através de princípios reconhecíveis, como as conexões viárias e a acessibilidade.

Para tal, se busca verificar a situação dos assentamentos, de maneira comparativa, antes e depois da intervenção da regularização, identificando as propostas habitacionais e as soluções em relação a áreas, densidades, espaços de esporte e lazer, áreas verdes, equipamentos e serviços, espaços comunitários e circulação (acessos e vias internas). Para alcançar esses objetivos são utilizados análise qualitativa com a leitura de

imagens de satélite, mapas geo-referenciados, cartografia e o instrumental analítico possibilitado pelos mapas axiais e a análise sintática (HILLIER, 1984 apud RIGATTI, 2000). Busca-se, também, identificar a existência de código de endereçamento postal (CEP) para as áreas regularizadas como um importante elemento relacionado à obtenção da inclusão sócio-espacial.

O tema, desenvolvido como hipótese da pesquisa, é tratado em cinco partes: (i) apresentação dos assentamentos - estudo de caso; (ii) leituras e as análises qualitativas espaciais sobre áreas, equipamentos, serviços, densidades e estrutura urbana com o auxílio de dados cadastrais, onde se investigam as ações da regularização alterando a área existente, com a construção de novas moradias e o estabelecimento de uma estrutura urbana nova; (iii) princípios básicos da sintaxe espacial e análises. Essa parte da análise empírica é realizada sobre as vilas urbanizadas que tiveram infraestrutura implantada, onde a estrutura do traçado original é mantida, com a continuidade da maioria das unidades habitacionais; (iv) reconhecimento, para todas as vilas estudadas, sobre a existência, ou não, de Código de Endereçamento Postal (nome da rua, número das moradias e código) e apresenta-se uma conclusão sobre o tema desenvolvido; e (v) conclusões e comprovações da hipótese.

3.4.2 APRESENTAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS ⁶⁴

A análise dos assentamentos é feita para situações “antes” e “depois” da intervenção da política pública.

Foram verificadas duas formas de atuação da política de regularização fundiária: (1) as situações em que a regularização agiu alterando

⁶⁴ As informações, existentes no Demhab, sobre os assentamentos informais de Porto Alegre, não estão completas para cada assentamento. Embora muitas, a partir de 2003, estejam em meio digital, apenas para alguns assentamentos existe o levantamento topográfico e cadastral e o estudo de viabilidade urbanística, o EVU (que, normalmente, representa o que vai ser implantado). Outros, no entanto, não possuíam as informações desejadas, tais como: as vilas que foram reconstruídas e os levantamentos anteriores à intervenção, que não existem. Outra dificuldade para obter as informações se deve às formas de armazenamento das informações, que são distribuídas entre os diferentes setores do órgão, os mesmos que são responsáveis por cada uma das atividades desenvolvidas: projeto viário, habitação, custos, etc. Além disso, muitas vezes, uma parte da vila, ou um beco, é urbanizado, não abarcando todo o assentamento, mas a informação existente não esclarece que seja somente uma parte que está regularizada. Outra dificuldade é a identificação pelos nomes dos assentamentos, que variam mesmo dentro das publicações e dos mapas do órgão. Dessa maneira, as opções para o estudo ficam dependentes das informações disponíveis e disponibilizadas, e que se resumem, basicamente, aos pequenos assentamentos que vêm sendo urbanizados mais recentemente.

o assentamento com a construção de novas moradias e o estabelecimento de uma estrutura urbana completamente nova, sobre a área de um assentamento pré-existente (ou em uma área nova) do qual não há registro da formação física pré-existente (pois não houve levantamento anterior da área realizada pelo órgão público). Estas áreas são representadas no trabalho pelos casos da Vila Planetário, Vila Lupicínio Rodrigues e Condomínio Princesa Isabel; e (2) esta parte da análise empírica é realizada sobre as vilas urbanizadas, que tiveram infra-estrutura implantada, onde a estrutura do traçado original é mantida, com a continuidade da maioria das unidades habitacionais. São as situações clássicas em que a vila é urbanizada, com a instalação de infra-estrutura sanitária e pequenas alterações no traçado de vias e arruamentos, e, eventualmente, a remoção de algumas moradias (das áreas de risco) e/ou a construção de alguma moradia nova. Essa é a situação estudada para as vilas Graciliano Ramos, Dona Malvina, Cosme Galvão e Teresina.

Tabela 7: Informações sobre as Vilas da Pesquisa

VILA	ROP	BAIRRO	POPULAÇÃO	<i>Lotes/ Unidades</i>
JARDIM PLANETÁRIO	Centro	Santana	493 hab	88 sobrados
LUPICÍNIO RODRIGUES	Centro	Cidade Baixa	340 hab	84 sobrados
PRINCESA ISABEL	Centro	Azenha	1000 hab	230 apartamentos
GRACILIANO RAMOS	Glória	Cascata	390 hab	87 moradias
DONA MALVINA	Santa Tereza	Cruzeiro	160 hab	38 moradias
COSME GALVÃO	Passo D'Áreia	Passo D'Áreia	330 hab	80 moradias
VILA TEREZINA	Medianeira	Cruzeiro	400 hab	81 moradias

Fonte: DEMHAB/PUR; do Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre, 2001 - PMPA; Áreas do DEMHAB e Conexas, DEMHAB, 2005.

As análises específicas para cada um dos dois tipos identificado são feitas nos itens 3.4.3 - Leitura qualitativa espacial: as vilas com construção habitacional e 3.4.4 - A estrutura urbana e a sintaxe espacial: as vilas regularizadas que mantiveram a estrutura original.

Os assentamentos do estudo de caso são, a seguir, localizados na cidade em relação aos bairros e de Região do Orçamento Participativo (ROP), elementos relevantes no processo de regularização fundiária, na forma como é adotada pelo PRF. Uma apresentação de dados mais detalhados é apresentada no Apêndice.

3.4.3 LEITURA QUALITATIVA ESPACIAL: AS VILAS COM CONSTRUÇÃO HABITACIONAL

Essa parte da análise empírica é feita sobre os procedimentos de regularização fundiária que, mantendo apenas a localização original do assentamento, criaram nesses espaços, novas moradias. Trata-se da construção de sobrados ou apartamentos, em terrenos anteriormente ocupados pela população (situação da Vila Planetário e da Vila Lupicínio Rodrigues) ou em áreas novas, com reassentamento de moradores de diferentes vilas do entorno (esse é o caso Vila Princesa Isabel, que abriga moradores de diversos assentamentos localizados no entorno da atual área, como a Vila Zero Hora, Vila Casas Tigre e a Vila Princesa Isabel).

As vilas estão localizadas no mapa geral da cidade (Figura 1), e individualmente, estão localizadas em imagens de satélite (Google) e em plantas do Demhab, como segue: Vila Planetário - Figura 2 (Google) e Figura 3 (planta Demhab); Vila Lupicínio Rodrigues – Figura 4 (Google) e Figura 5 (planta Demhab); Vila Princesa Isabel – Figura 6 (Google) e Figura 7 (planta Demhab). Demais detalhes sobre os assentamentos em termos de áreas, áreas verdes e sistema viário estão localizadas no Apêndice.

A análise qualitativa desses assentamentos identifica as propostas habitacionais da política de regularização fundiária (as soluções para áreas das unidades habitacionais, densidades, espaços de esporte e lazer, áreas verdes, equipamentos e serviços, espaços comunitários e circulação, acessos e vias internas), com o objetivo de avaliar os padrões propostos quanto à espacialidade alcançada, entendida como determinante da qualidade de vida.

Vila Planetário

A área onde está localizada a Vila Planetário é uma ocupação identificada desde 1939 e foi a primeira vila regularizada pelo PRF de Porto Alegre, em 1992. É identificada no PRF como uma AEIS I (ocupação sobre área pública), com a garantia de Concessão de Direito Real de Uso. As unidades são concedidas por um valor de pagamento mensal de 10% do salário mínimo, e os moradores estão sem direito de alienar a moradia a terceiros sem a intervenção do poder público municipal.

A Vila é no Bairro Azenha, com fácil acesso à Av. Ipiranga, e localizada na esquina da rua Olinto de Oliveira com Jacinto Gomes, tendo acesso para a rua Santa Terezinha e para a João Manoel através de passagem de pedestre. O assentamento possui uma creche e 88 unidades, construídas em lotes de 51.15m², que recebem três tipos de moradias: casas térreas de um dormitório e sobrados, com dois e três dormitórios.

As casas térreas de um dormitório possuem área de 25.60m² (12.80 m² por pessoa); os sobrados de dois dormitórios possuem área total de 51.16m² (12.79 m² por pessoa) e os sobrados com três dormitórios apresentam 57.88 m² (9.65m² por pessoa). O assentamento conta com uma área vazia central, à guisa de praça, que é mínima e seca e não tem nenhuma outra área de lazer ou área verde. Embora entre a rua Olinto de Oliveira e a Av. Ipiranga haja um faixa de grama com alguns equipamentos de play-ground, devido à velocidade e ao trânsito da Avenida, esse espaço não é utilizado pelas crianças e pelos moradores de uma maneira geral, que parecem preferir ficar na lateral da vila, entre a rua Jacinto Gomes e a cerca do Planetário da Universidade Federal, onde estão localizados os lotes que apresentam atividade comercial.

Verifica-se que como nos demais assentamentos, as áreas das unidades residenciais estão aquém dos requerimentos para a constituição da casa confortável e saudável. No presente caso, a parte superior do sobrado não apresentava divisões quando foi entregue aos moradores, para permitir que os mesmos as construíssem, com o tempo, e conforme suas rendas lhes possibilitasse. Embora não haja dados oficiais ou uma avaliação sistemática da evolução desses assentamentos, há indicações (conforme técnicos do Demhab) de ocorrência de um adensamento nas unidades habitacionais, o que teria levado a divisões internas, sem ventilação e iluminação, que passaram a

acomodando um número surpreendentemente grande de pessoas em cada um dos cômodos criados.

Tabela 8: Vila Planetário

NÚMERO DORMITÓRIOS	ÁREA DA CASA (m²)	ÁREA POR PESSOA (m²)
1	25.60	12.80
2	51.16	12.79
3	57.88	9.65

FONTE: elaboração a partir de dados do DEMHAB.

Avaliação feita localmente, no assentamento, identifica modificações nas condições da Vila, que demonstram o amadurecimento do assentamento. Há algumas casas que foram gradeadas pelos moradores, que parecem se desconectar do restante dos residentes da Vila. Essas casas, vistas de fora, parecem apresentar melhores condições do que as demais, com cortinas nas janelas e vasos com flores no jardim. As demais moradias não aparentam ter melhorado desde a ocupação, mas, ao contrário parecem ter decaído bastante.

No entanto, o que mais chama a atenção é a ocupação dos espaços vazios, as vias e áreas de circulação da Vila. Como a ocupação principal dos moradores é de papeleiros, há um acúmulo dos materiais coletados, nos acessos da Vila. São carrinhos de papeleiros e feixes de papel e de papelão, amarrados em fardos e empilhados para o recolhimento (que deveria ser quinzenal) pela companhia que compra o papel recolhido para reciclagem. Junto a esses fardos, lixo, ratos e cachorros circulam junto com as crianças que brincam nos únicos espaços existentes próximos das casas. Quando a empresa não vem recolher, o material nos prazos estipulado, o acúmulo de material depositado, somados ao lixo e à eventual chuva, transformam os espaços internos de circulação em verdadeiras lixeiras, no meio das quais os moradores têm que circular para acessar suas casas ou as ruas, para o trabalho. Novamente, a produção espacial oferecida é falha em proporcionar espaços “vivos” (conforme Salingaros, 2006) capazes de

despertar, nos moradores, o sentimento de defesa de seus espaços, e que, em retorno, promovam a qualificação da vida dos moradores.

O assentamento Vila Planetário foi regularizado em 1992, portanto, há 15 anos, tempo esse, que, segundo Smolka (2003) é o necessário para que uma regularização amadureça e se estabilize. No entanto, a avaliação realizada, qualitativa e visual, não permitiu identificar a integração da Vila ao entorno, ou seja, mesmo após 15 anos, não apenas o estigma de irregularidade persiste, mas persistem também as formas irregulares e a não valorização da área. Esta constatação, por si só, demonstra a exclusão sócio-espacial, mesmo após um longo período da ocorrência da regularização. Então, e ainda de um ponto de vista da análise qualitativa, poderia ser perguntado se essa continuidade no tempo, da não integração - ou exclusão - ao entorno não estaria sendo dificultada exatamente devido à pouca eficácia dos padrões flexibilizados em promover a integração do assentamento e de seus moradores de maneira significativa à cidade formal do entorno e de alavancar e promover melhoras significativas na qualidade de vida.

Essa colocação permite fazer a pergunta, novamente, e mais claramente, sobre as hipóteses do presente trabalho: seriam os padrões flexibilizados efetivos para a integração sócio-espacial esperada das políticas de regularização fundiária?

Vila Lupicínio Rodrigues

A Vila Lupicínio Rodrigues está localizada no Bairro Cidade Baixa, no quarteirão entre as ruas Tasso B. Correa, Av. Getulio Vargas, Av. Érico Veríssimo e rua Almirante Mota e Silva, sendo que a fachada e os acessos situam-se nesta última. O conjunto inteiro constitui-se de 82 sobrados em fita e de uma creche, localizados em terreno pertencente à Prefeitura. Os moradores são remanescentes da Favela da Ilhota, que permaneceram na área quando os demais moradores da mesma foram transferidos para a Restinga, ainda na década de 70.

A Vila possui 82 unidades habitacionais (aproximadamente 340 moradores) com a área média de 46 m² por unidade, o que oferece uma área de 11,50m² por pessoa. No conjunto, não há nenhuma área de lazer, área

verde ou espaço de convívio coletivo, apresentando-se como um espaço seco e pouco integrador e, embora os cinco acessos para a rua Almirante Mota e Silva e uma rua interna (todas as vias são nomeadas por letras A, B, C, D, E), a implantação das moradias e as localizações das aberturas não permite o estabelecimento de conexões com a rua ou algum tipo de integração com a praça existente em frente. A disposição dos blocos das casas em fita, perpendiculares à testada do terreno, não permite a abertura de janelas para a rua, somente para o interior do conjunto, e essa impossibilidade de conexão com a rua, faz do entorno, um espaço de difícil controle social, pois não pode ser acessado a partir das casas, visualmente, ou, fisicamente, sem a intermediação das ruas internas do condomínio. Essa constituição tende a criar espaços “de ninguém” que se tornam inseguros, embora existam acessos diretos para a rua.

Por outro lado, a exígua distância entre uma e outra fita de casas (variando entre 3.30m até 4.60m) produz uma convivência forçada entre os moradores e retira a privacidade. A situação fica agravada para as condições da moradia quando é identificada a inexistência de espaço suficiente para o atendimento das funções rotineiras da casa, especificamente para a lavagem e secagem de roupas, tal o tamanho diminuto da área de serviço das unidades de moradia - não é à toa que os moradores secam suas roupas nas cercas da praça em frente – que unidas duas a duas, colaboram para criar situações onde a privacidade é ainda mais diminuída.

Embora não haja avaliações oficiais sobre o grau de inserção urbana e sócio-econômica dos moradores (através de identificação de localizações e tipos de trabalho e renda, ou outras melhorias, após a mudança para a área), informações esparsas nos jornais locais, informam sobre a presença do narcotráfico na Vila, que expulsou moradores e que abriga e polariza intenso comércio de drogas em toda a região central da cidade.

Esse mesmo tipo de informação informal é encontrado junto às imobiliárias e aos corretores de imóveis do Bairro, que identificam uma maior dificuldade em vender e alugar imóveis no entorno da Vila, e descrevem a mudança de perfil e de hábitos da população na vizinhança: passam a morar no entorno pessoas sem filhos, e as praças passam a não ser mais utilizadas pelas crianças moradoras de prédios vizinhos.

Vila Princesa Isabel

A Vila Princesa Isabel aparece nos levantamentos aerofotogramétricos da Prefeitura de Porto Alegre a partir de 1982. O terreno, pertencente ao município, originalmente comportava um terminal de transbordo de ônibus, apresenta um lote com a testada maior frontal e acessos para a rua Princesa Isabel, e limites laterais com as avenidas João Pessoa e Bento Gonçalves, por onde também possui acessos. A área é gravada como AEIS I (ocupação em terra pública, com concessão de direito real de uso).

A constituição do novo assentamento contempla moradores originários da Vila Princesa Isabel (ocupação desta mesma área) e de moradores removidos da Vila Zero Hora e Vila Terminal Azenha. No conjunto, além das unidades de moradia, há uma creche, um centro comunitário e nove lojas térreas. A área total do terreno do conjunto Vila Princesa Isabel é de 8.403,52 m² de terreno, com uma área construída de 10.404,54 m², constituído de 230 unidades habitacionais (abrigoando aproximadamente 1000 moradores) distribuídos em blocos de quatro pavimentos. São ao todo 186 apartamentos de dois dormitórios, quarenta apartamentos de três dormitórios e quatro apartamentos para deficientes, com dois dormitórios. Essa organização estabelece uma densidade de 125 habitantes por hectare e um índice de aproveitamento do terreno de 1.2.

Tabela 9: Vila Princesa Isabel

NÚMERO DORMITÓRIOS	ÁREA DO APARTAMENTO (m²)	ÁREA POR PESSOA (m²)
2	41,48	10,28
3	50,70	8,45
2 (deficiente)	41,48	10,28

FONTE: elaboração a partir de dados do DEMHAB.

A tabela acima indica as áreas dos apartamentos de acordo com o número de dormitórios e as áreas por pessoa.

Atualmente, vários pesquisadores (assim como também as recomendações presentes na Agenda 21, no Capítulo 7), consideram o

indicador “área por pessoa” um dos elementos-chave na qualificação habitacional, pois mede a adequação dos espaços das moradias ao número de habitantes, onde, um indicador baixo mostra densidade excessiva.

No caso observado do Condomínio Princesa Isabel, os valores de “área por pessoa” encontrados estão bem abaixo dos valores que atualmente são considerados como sendo áreas saudáveis pelos organismos internacionais (em torno de 14 -15m² por pessoa), assim como a área mínima para a moradia de quatro pessoas é considerada como um mínimo de 60m² (FOLZ, 2003; MASCARÓ, 2006). Estudos realizados na França indicam que abaixo de 14m² por pessoa há maior probabilidade de perturbação à saúde física e mental; entre 12 m² e 14 m² está o limite crítico e entre 8 m² e 10 m² o limite patológico e abaixo de 8 m², as condições físicas e mentais são fatalmente prejudicadas. (FOLZ, 2003).

A situação menos conveniente é o apartamento de três dormitórios, exatamente os que possuem mais moradores, o que amplia os possíveis malefícios para um número maior de pessoas, sendo ainda mais grave a influência das áreas sobre as crianças. Embora tenha sido visto que os arquitetos modernistas propusessem áreas menores para a “vida moderna”, suas propostas assentavam-se sobre outros ganhos para a vida cotidiana, como áreas de lazer, parques e praças e mais vida ao ar livre, possibilitada no entorno da moradia (os princípios de “sol, espaço, vegetação” da Carta de Atenas). Analisando os espaços abertos do condomínio Princesa Isabel, verifica-se que as áreas abertas são áreas residuais, a maior parte das quais, circulações, que não se prestam à suprir a necessidade de espaço para o descanso e o relaxamento após o dia de trabalho. Junte-se a isso a presença de crianças e os jogos infantis e de bola, as necessidades dos adolescentes e dos idosos e verifica-se que a população do conjunto fica desatendida em vários níveis.

Outra observação importante é sobre os acessos à área: dificilmente, dadas as dimensões dos acessos, será possível a entrada, nas áreas internas do conjunto de ambulância, de caminhões de bombeiros, de mudanças, de abastecimento de gás. Além das questões da segurança – fundamentais – aparece a inconveniência ante as dificuldades de abastecimento.

Essas razões apontam para dificuldades futuras na convivência comunitária no condomínio, pois se conjugam as condições para a desarmonia dos usos e a insuficiência dos espaços para o atendimento das funções.

Porto Alegre

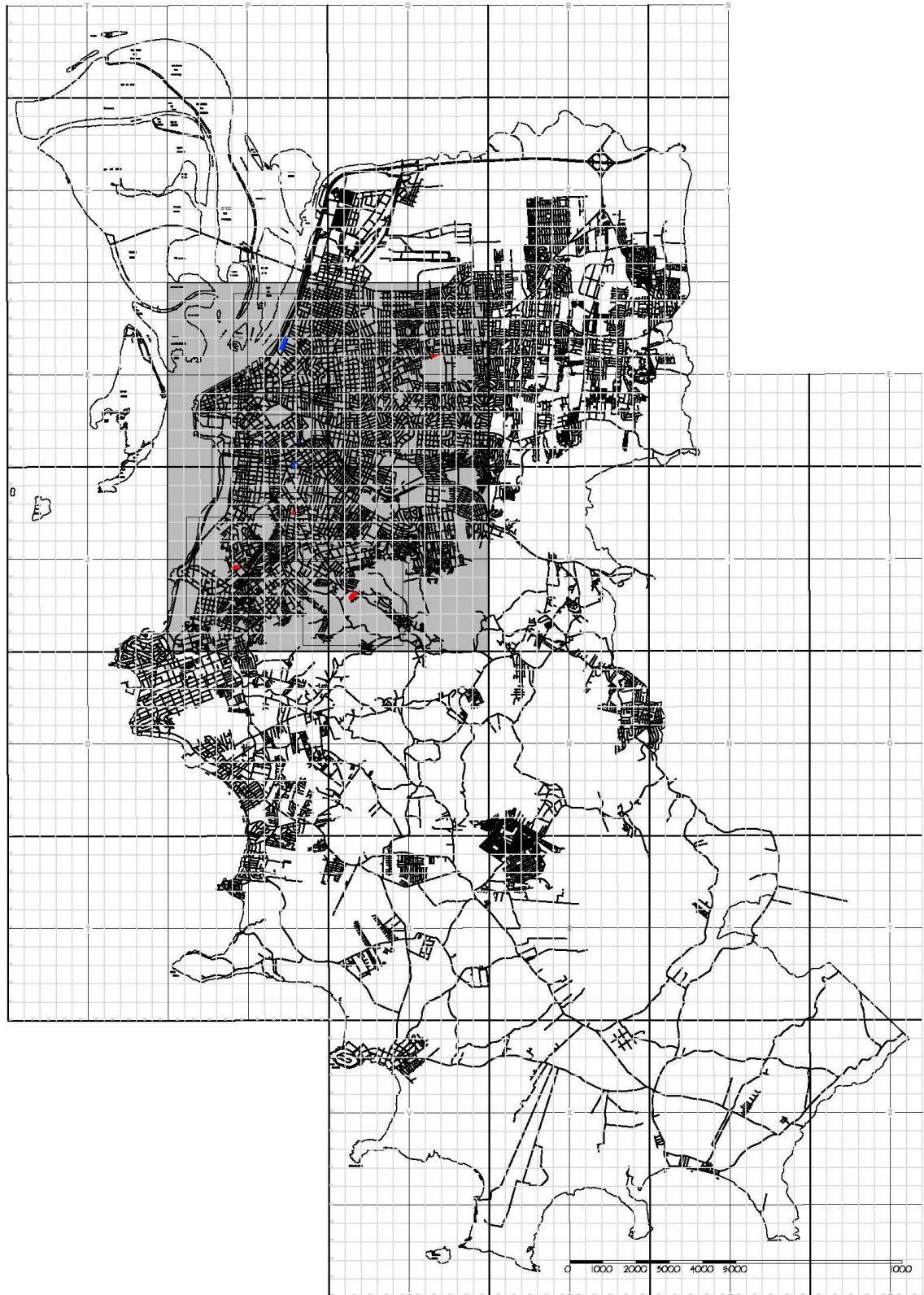


Figura 3: Mapa da cidade de Porto Alegre
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA)

Porto Alegre

Figura 4: Localização das vilas na cidade de Porto Alegre

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA)

Planetário



Figura 5: Localização da vila Planetário

Fonte: Google Earth

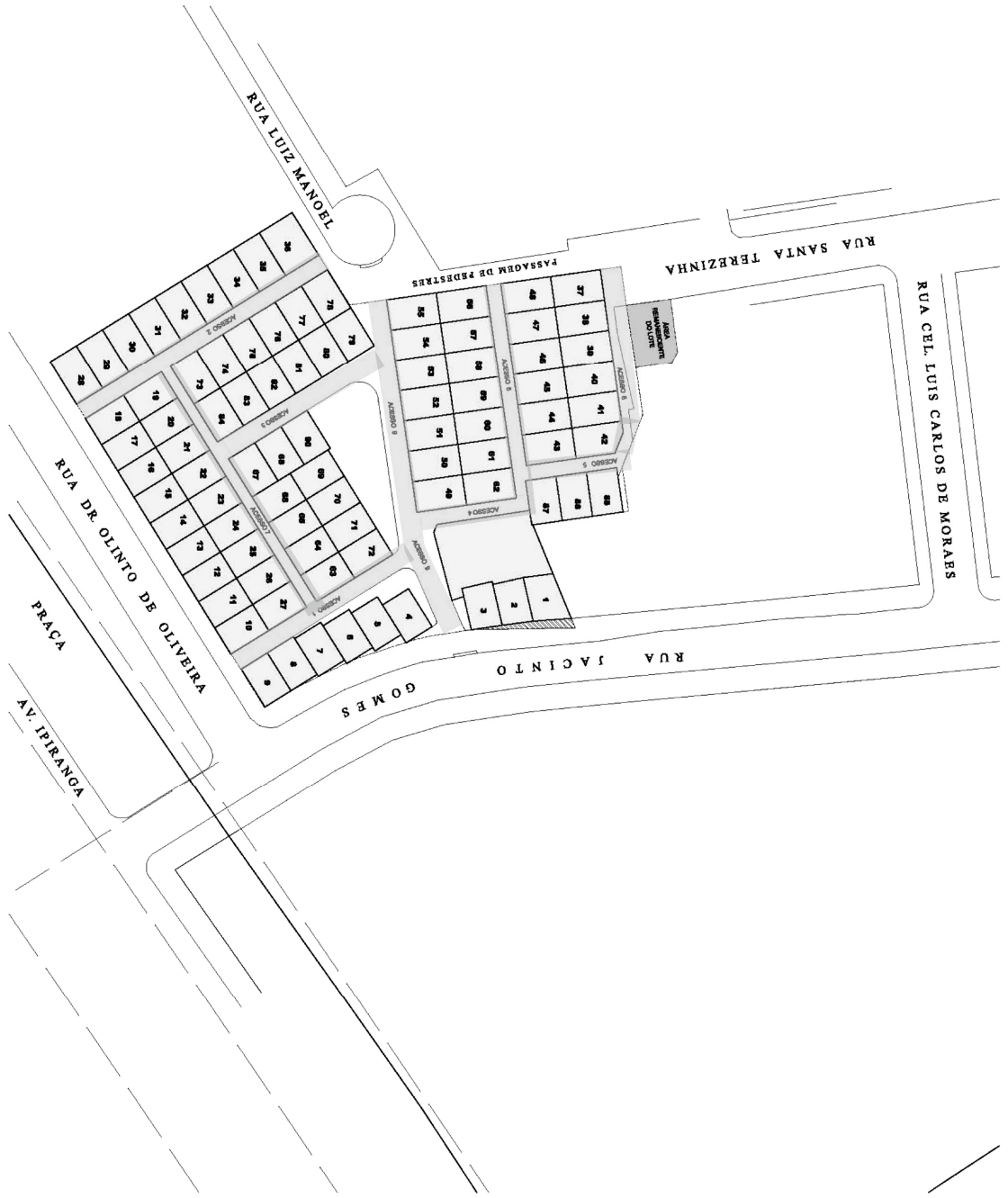


Figura 6: Planta baixa da vila Planetário
Fonte: PMPA - DEMHAB

Lupicínio Rodrigues



Figura 7: Localização da vila Lupicínio Rodrigues

Fonte: Google Earth

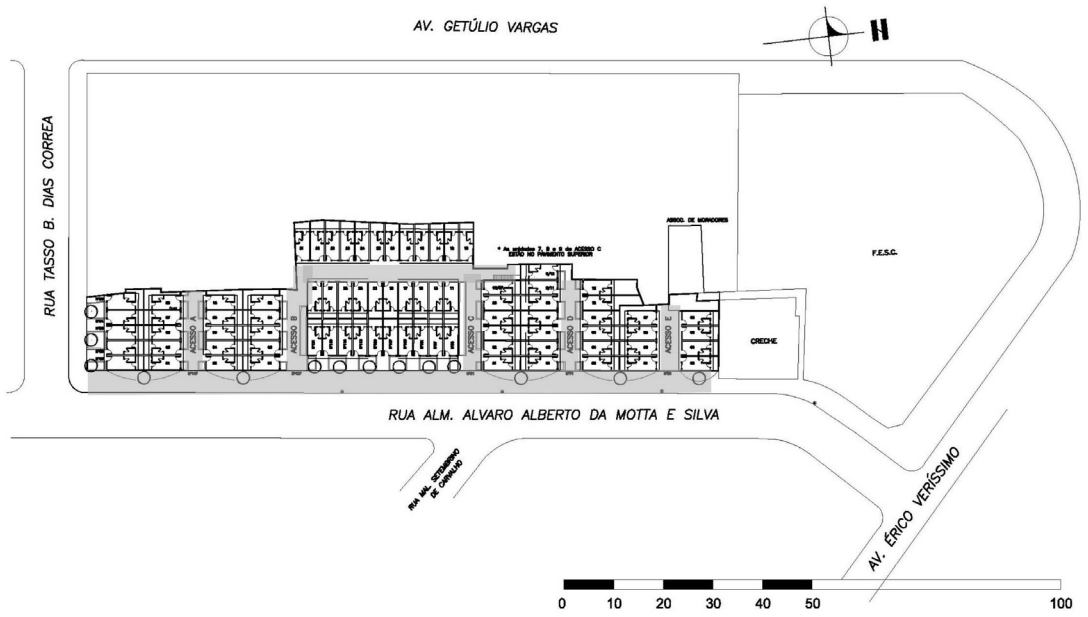


Figura 8: Planta baixa da vila Lupicínio Rodrigues
Fonte: PMPA - DEMHAB

Princesa Isabel



Figura 9: Localização da vila Princesa Isabel

Fonte: Google Earth

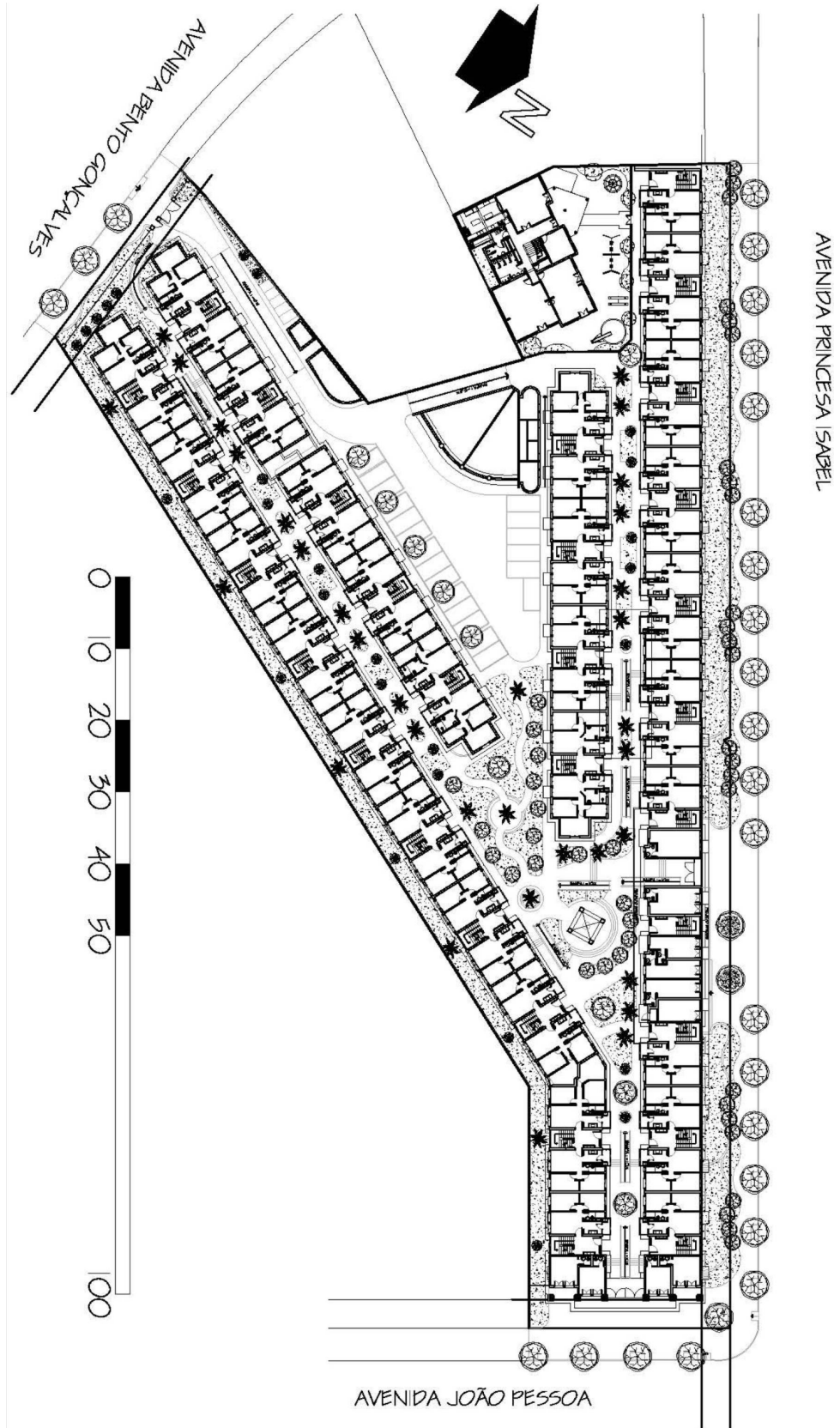


Figura 10: Planta baixa da vila Princesa Isabel
Fonte: PMPA - DEMHAB

3.4.3.1 Resultado da análise qualitativa dos assentamentos

A avaliação qualitativa das vilas regularizadas indica que áreas regularizadas não são verdadeiramente incorporadas à cidade, pois continuam diferentes e fisicamente segregadas, sem espaços que promovam a convivência. Isso indica que as atuais políticas públicas de regularização apresentam soluções incompletas e insuficientes que tendem a manter as condições de informalidade sócio-espacial.

Os espaços mínimos criados e a flexibilização dos padrões urbanísticos e de habitação passam a oferecer condições que, embora saneadas, não garantem espaços e áreas, acessos, mobilidade e demais exigências que, estabelecidas e assentadas sobre os dispositivos legais, visavam promover a saúde e a segurança.

Essas fragilidades do processo de regularização fundiária acabam funcionando como risco e descrédito nas formas de intervenção do programa, pois não há demonstração de que ganhos e direitos dos moradores estejam assegurados. Isso tanto como continuidade de desenvolvimento e de melhoria sócio-econômica após a mudança para a área, como de melhoria e de qualificação sócio-espacial, com afastamento das diferentes formas de exclusão a que os pobres urbanos são submetidos, em Porto Alegre.

3.4.4 A ESTRUTURA URBANA E A SINTAXE ESPACIAL: AS VILAS REGULARIZADAS QUE MANTIVERAM A ESTRUTURA ORIGINAL

3.4.4.1 Apresentação do método de análise

A teoria e a metodologia da sintaxe espacial são utilizadas no trabalho para o exame da estrutura espacial do setor urbano delimitado a partir de um raio de 3 km no entorno do assentamento, antes e após a intervenção decorrente da política de flexibilização.

Entender em que medida os espaços do entorno de uma moradia (a vizinhança) são utilizados pelos moradores, ou como os moradores identificam os espaços aos quais pertencem e como identificam os espaços como sendo “seus” ou “dos outros” vem desde longa data sendo buscado.

Interpretar como os espaços são utilizados ou o quanto as pessoas têm a sensação em comum de dividirem uma coisa que é simbólica (espaços) são leituras difíceis de serem compreendidas e decodificadas. Qual é a dimensão que faz com que as pessoas se sintam integradas a um espaço e fazendo parte dele? Ou que os espaços lhes pertence? Essa tem sido uma constante discussão entre planejadores urbanos e tem um enorme significado na relação inclusão/exclusão e nas relações de alteridade, ambas questões determinantes da qualificação da vida urbana.

Nessa discussão, Lynch (1980) mostrou ser possível uma leitura do espaço quando as pessoas dividem experiências comuns, e, ainda, que haveria uma relação entre a realidade física e a fisiologia básica humana. Salingaros (1999) vem discutindo a apropriação do espaço a partir de diferentes escalas e de uma relação emocional, que faz o morador entender e amar os espaços, e, onde, especialmente para as populações de baixa renda, a participação e a eleição de um espaço simbólico coletivo cria laços na comunidade e compactação da experiência espacial no nível coletivo (SALINGAROS, 2006). Nesse conjunto de análises, dada uma configuração espacial, Hillier & Hanson (1984), propõem a medição e a identificação dos espaços com maior e menor probabilidade de encontro entre moradores e estranhos.

Na estrutura analítica dos modelos de análise espacial, através da análise sintática, a estrutura urbana é entendida como um sistema complexo segundo o qual são dispostos os elementos de composição urbana e o conjunto de relações estabelecidas entre eles. O objetivo do instrumento é descrever os assentamentos com base em certos padrões, de natureza topológica, que demonstram como um todo se relaciona com cada uma de suas partes e como essas múltiplas relações produzem uma estrutura relacionada (RIGATTI, 2000). Na tipologia urbana, as dimensões referentes aos padrões local e global são determinantes da análise, o que é representado pelo instrumento mapa axial, cuja apreensão é possibilitada pela leitura das referidas dimensões. Ele é representado pela configuração dos espaços abertos e contínuos da malha urbana através das linhas axiais, que são as linhas de acessibilidade, e de suas conexões, que representam os movimentos para e através do sistema considerado.

A técnica, proposta por Bill Hillier (1984) assenta-se sobre dois fundamentos básicos, que são assim apresentados (RIGATTI, 2000):

- todo assentamento é formado por um sistema contínuo de espaços abertos, cuja forma resulta do arranjo/agrupamento de células primárias (edifícios) e limites secundários (quintais, jardins, etc.) que intervêm e se superpõem entre edifícios e o espaço não limitado do assentamento;
- todo assentamento é entendido como uma seqüência de espaços abertos, células primárias e limites secundários, que contempla a interface de dois tipos de pessoas que utilizam os mesmos: os estranhos (ou visitantes) e os habitantes. O assentamento é também entendido como palco das relações que se estabelecem entre essas duas categorias: as relações entre os habitantes do sistema entre si, e as relações entre habitantes e visitantes.

O objetivo da análise sintática é, pois, descrever um sistema, explicitando como o todo (do sistema) se relaciona com cada uma das partes que o constituem, que é analisado considerando a criação de um outro “todo” que é uma estrutura representativa dessas relações. A descrição do sistema, possibilitada pelo modelo, é feita através de suas propriedades sintáticas - de natureza topológica e não geométrica - com base em um padrão “medido”. Dessa forma, a morfologia do espaço é entendida como cada espaço é acessado a partir de todos os outros (espaços) do sistema, o que é dado pelo número de mudanças de direção (a profundidade) necessárias para alcançar um outro determinado espaço. Ou seja, o que é identificado pela sintaxe espacial como acessibilidade ou permeabilidade do sistema é a forma como o arranjo das barreiras e entradas controla o acesso e o movimento local (RIGATTI, 2000).

O presente trabalho vale-se da sintaxe espacial e de seu instrumental, utilizando o mesmo com o objetivo de visualizar a integração do assentamento tanto do ponto de vista interno como em relação a globalidade do sistema, representado pelo recorte feito com base em critérios técnicos

preconizados. Tendo em vista o reconhecimento de uma diferenciação espacial, é possível identificar a estrutura espacial urbana e suas modificações decorrentes de alterações realizadas nos assentamentos em estudo. Esse conceito (de integração) é fundamental para a sintaxe espacial e está relacionado à noção de profundidade que verifica e mostra a acessibilidade e as conexões de todas as linhas axiais entre si. Interpreta-se que cada linha está ligada a todas as outras através de um número de passos topológicos, os quais intermedeiam a passagem de um espaço a outro: mais passos, mais profundidade, menos integração. Essa aparece no modelo de Hillier, por cores, como se verá adiante, na seqüência de mapas.

Assim, o trabalho busca verificar a integração existente nos assentamentos estudados - tanto internamente, como globalmente -, utilizando como instrumento de “medida” as possibilidades oferecidas pelo modelo.

Entende-se que o primeiro objetivo da política pública – e declarado nas intenções das legislações flexibilizadas – é a integração das populações e dos espaços informais à estrutura urbana (formal) da cidade como um todo, na busca de “direito à cidade” e de acesso à “terra urbanizada”, nessas circunstâncias, o modelo serve, então, para apontar a integração ou a segregação que continua, ou se altera, após a intervenção pública na área.

A integração pode ser identificada de duas formas principais:

- verificando a posição relativa de cada espaço em relação a todos os outros (integração global); e
- ao invés de considerar a relação entre os espaços e a integração local, identifica-se verificando a posição relativa de cada espaço com os demais, até uma dada profundidade, ou um número dado de passos, (integração local). Essa limitação permite observar a estruturação de uma parte mais restrita do espaço total observado, como, por exemplo, a identificação de um centro de bairro (RIGATTI, 2000).

A integração espacial - que interessa ao presente trabalho – diz respeito à noção de simetria, ou assimetria, de uma dada morfologia: quanto maior a simetria, maior a integração espacial, porque significa maior

acessibilidade relativa entre os diferentes espaços do sistema considerado. E, inversamente, há uma menor integração quanto maior for a profundidade (maior número de passos topológicos), o que caracteriza uma maior segregação. Hillier identifica a simetria / assimetria, também no sentido sociológico, tomada em relação às conexões espaciais urbanas, onde evidências empíricas sugerem que os espaços mais integrados são os que permitem maior probabilidade de movimento e de encontro entre moradores em movimento e visitantes (em lugares de comércio) e as áreas mais segregadas, usualmente mais ocupadas com residências (Hillier, 1984 apud Rigatti, 2000, p. 14).

No modelo, a integração é representada por um gradiente de cores que corresponde, onde as linhas de maior integração são representadas por cores quentes, que iniciam no vermelho, (passando pelo laranja, amarelo, verde, azul em várias tonalidades) até a representação dos espaços mais segregados, em roxo.

3.4.4.2 Análise sintática das vilas selecionadas.

As vilas analisadas através dos mapas axiais foram Cosme Galvão, Terezina, Graciliano Ramos e Dona Malvina.

A análise sintática está a seguir exposta em uma seqüência de imagens que aparecem no corpo do texto: (1) imagem de satélite (Google) para localização do assentamento no entorno imediato; (2) a planta baixa do assentamento com os lotes, as vias e as habitações (mapas do Demhab); (3) a seqüência de mapas axiais, de conectividade, de integração local e de integração global, com o assentamento localizado no centro do mapa axial, que é aplicado em uma área de 3Km por 3Km do mapa, dimensão (3Km por 3Km) considerada, normalmente, como contendo um número suficiente de passos topológicos necessários para verificar a integração global. Para cada um dos mapas axiais há o gradiente explicativo das cores relativas à integração, e o mapa do assentamento é expandido, aparecendo em uma escala maior, o que possibilita a visualização. Demais detalhes sobre os assentamentos em termos de áreas, áreas verdes e sistema viário e a complementação das informações sobre os mapas axiais, (gráficos de inteligibilidade), estão apresentados no Apêndice.

3.4.4.3 *Avaliação dos resultados da aplicação das análises sintáticas*

Cosme Galvão

A Vila Cosme Gavião está situada junto à divisa norte do Country Club de Porto Alegre. A análise da integração global do sub-sistema configuracional na qual está inserida destaca as avenidas João Wallig, Nilo Peçanha, Roque Calage, Antonio C. Berta como sendo os espaços mais integrados. Trata-se de uma ocupação razoavelmente integrada à cidade uma vez que boa parte das habitações fazem frente para ruas consolidadas do ponto de vista de infra-estrutura e ocupação. A Rua Acélio Daudt é, das vias de acesso a vila, a que apresenta maior índice de integração global, o que confirma essa condição. Apesar da área do Country Club, lindeira à vila, impedir o estabelecimento de ligações desta com o restante da cidade, pode-se dizer que, pela interface que possui com as ruas Luiz Cosme e Acélio Daudt e pela pouca profundidade das ruas internas, não se encontra propriamente segregada em relação ao setor analisado, quer anterior ou posteriormente a sua regularização.

Do ponto de vista local, não se detecta alterações significativas do ponto de vista da integração dos espaços públicos a não ser pela elevação do índice relativo à Rua Luiz Cosme, influenciada pelo aumento de sua conectividade após a intervenção realizada, com a criação de três novos espaços.

Graciliano Ramos

Situada no bairro Glória, a Vila Graciliano Ramos possui acesso pela Av. Oscar Pereira, cujo índice de integração global em relação ao subsistema analisado é dos mais elevados. Observa-se que antes da intervenção, a Rua A, conectada diretamente com a Av. Oscar Pereira, estendia, não só para o interior da vila, uma boa condição de acessibilidade formando uma anelaridade importante com a Rua B e retornando à avenida, mas também para espaços contíguos pertencentes à Vila Nossa Senhora de Lourdes. Embora espaços mais ao fundo da vila tenham diminuído sua

profundidade em relação ao conjunto, observa-se um decréscimo de integração global da vila como um todo após as transformações físicas.

Quanto à integração local dos espaços da vila, percebe-se que houve um câmbio de importância entre a Rua B, mais integrada antes da intervenção e da via (sem nome) que faz a interface com a mencionada vila lindeira e que adquiriu um índice de integração local maior após as modificações que resultaram no aumento de sua conectividade. Isso significa uma tendência a que um comércio de abastecimento e serviços de demanda diária se localizem, com maior intensidade, na referida via.

Teresina

A Vila Teresina está localizada no bairro Medianeira, próxima ao Estádio Olímpico. Possui três acessos: um pela Av. Oscar Pereira e dois pela Av. Teresina. Ambas as ruas encontram-se bem integradas do ponto de vista global, em especial a Av. Oscar Pereira. Entretanto pela maneira com que a vila se configura, com seu interior marcado por uma fragmentação axial, permanece segregada em relação ao setor analisado, mesmo depois de sua regularização.

Do ponto de vista local, mesmo com o aumento da conectividade dos espaços internos não são observadas diferenças significativas que coloque em evidência eixos específicos com tendência a implantação de usos não residenciais.

Dona Malvina

Está localizada no Bairro Santa Tereza, entre as ruas Dona Malvina e Dona Otília, ambas mostrando-se bastante integradas globalmente no subsistema examinado. Apesar dos acessos à vila acontecerem através das ruas Dona Otília e Idelfonso Pinto e, portanto, topologicamente próximos de espaços bem integrados, o assentamento encontra-se segregado em relação ao conjunto permanecendo apresentando baixa probabilidade de co-presença entre moradores e pessoas de fora da vila. Também, do ponto de vista local, as mudanças implementadas pouco favoreceram o surgimento de centralidades no assentamento.

Cosme Galvão



Figura 11: Localização da vila Cosme Galvão

Fonte: Google Earth



Figura 12: Planta baixa da vila Cosme Galvão
Fonte: PMPA - DEMHAB



Figura 13: Conectividade da vila Cosme Galvão antes da intervenção do DEMHAB

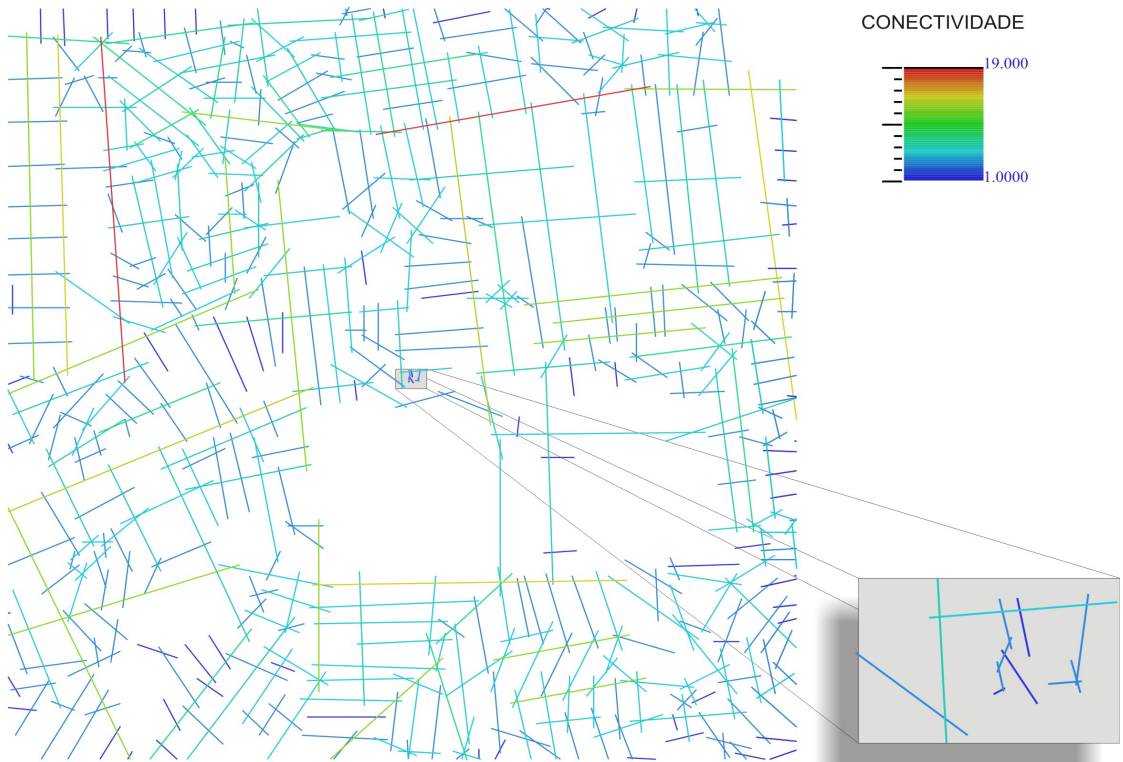


Figura 14: Conectividade da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB

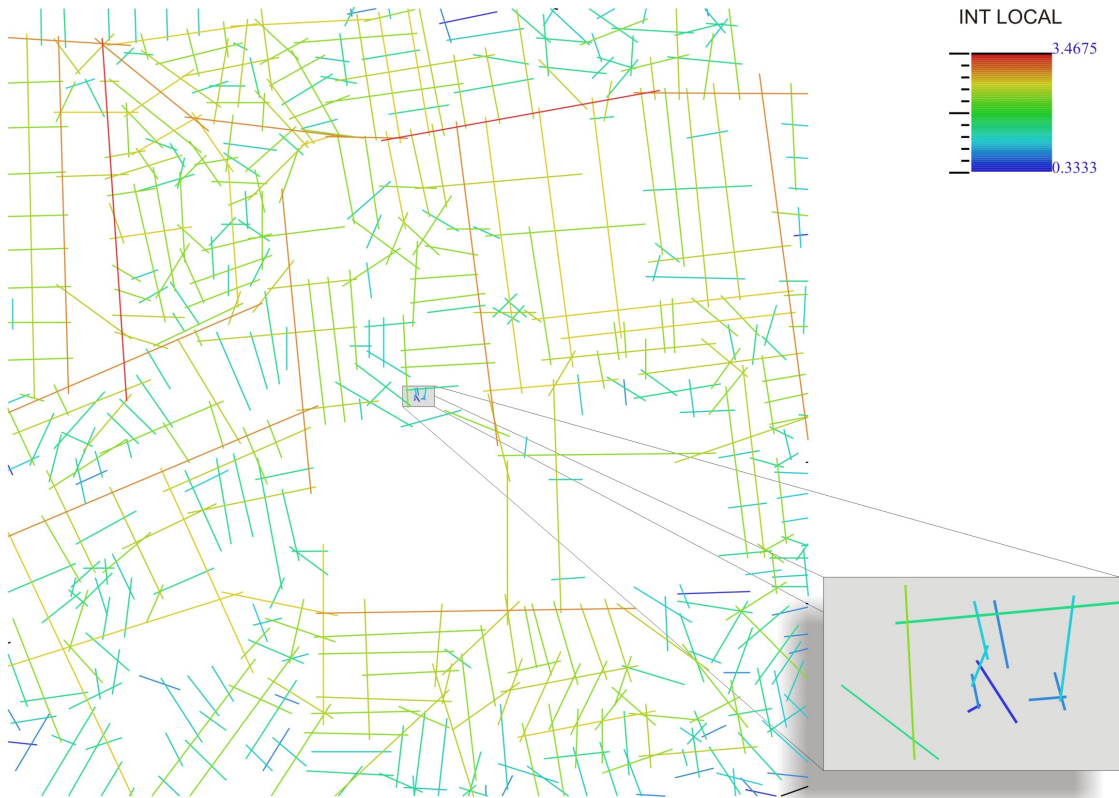


Figura 15: Integração Local da vila Cosme Galvão anterior à intervenção do DEMHAB

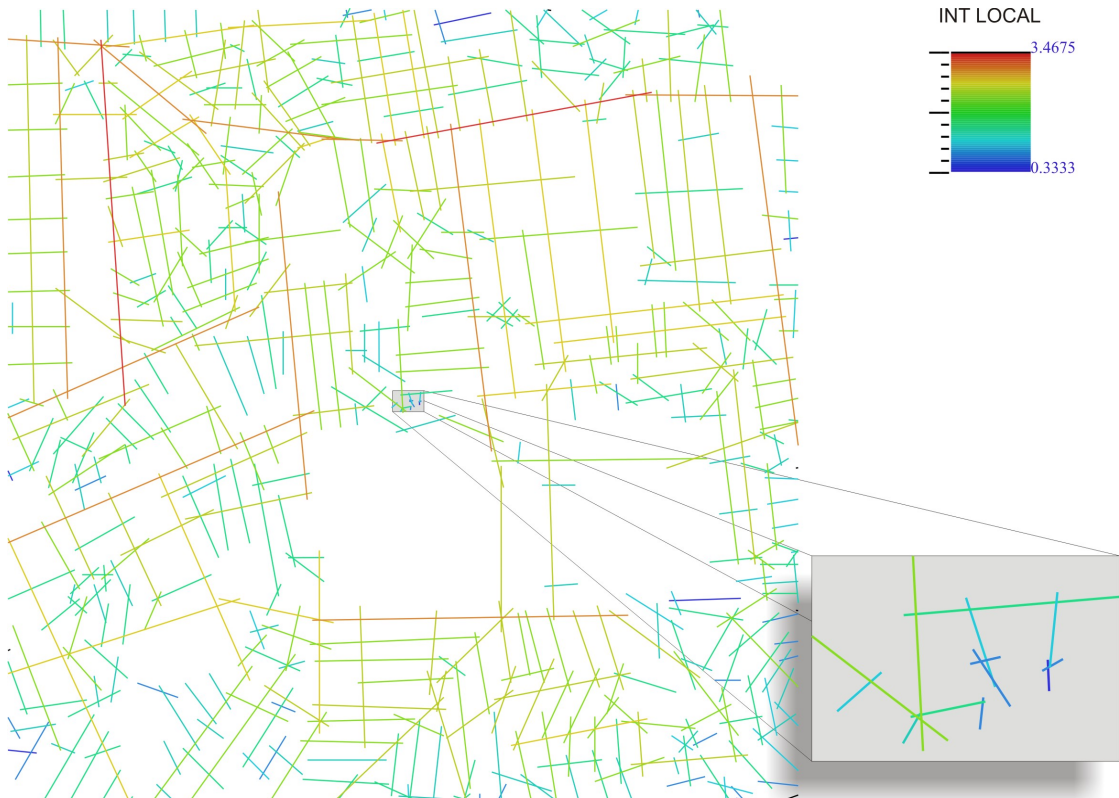


Figura 16: Integração Local da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB



Figura 17: Integração Global da vila Cosme Galvão anterior à intervenção do DEMHAB



Figura 18: Integração Global da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB

Graciliano Ramos



Figura 19: Localização da vila Graciliano Ramos

Fonte: Google Earth

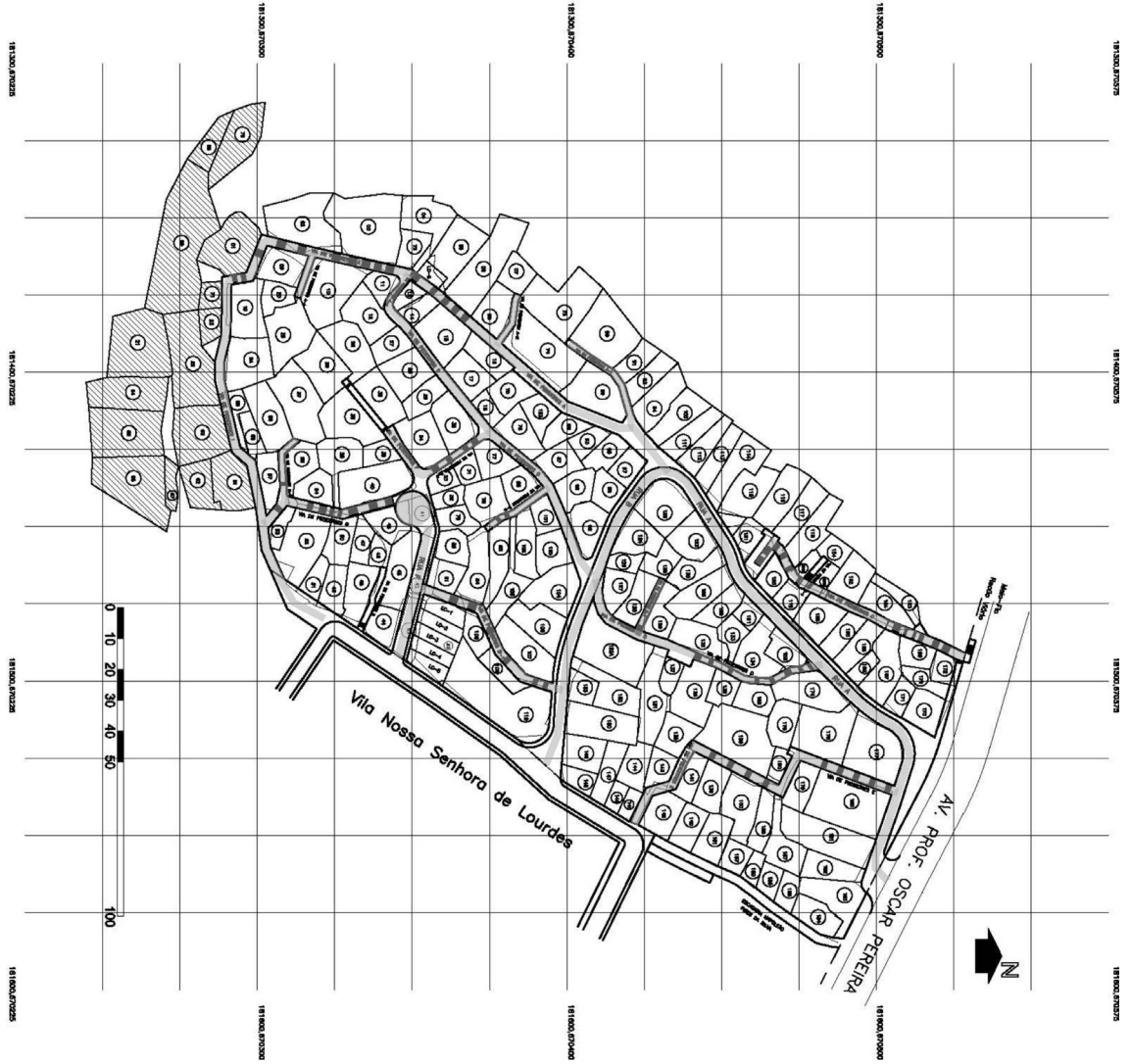


Figura 20: Planta baixa da vila Graciliano Ramos
Fonte: PMPA - DEMHAB

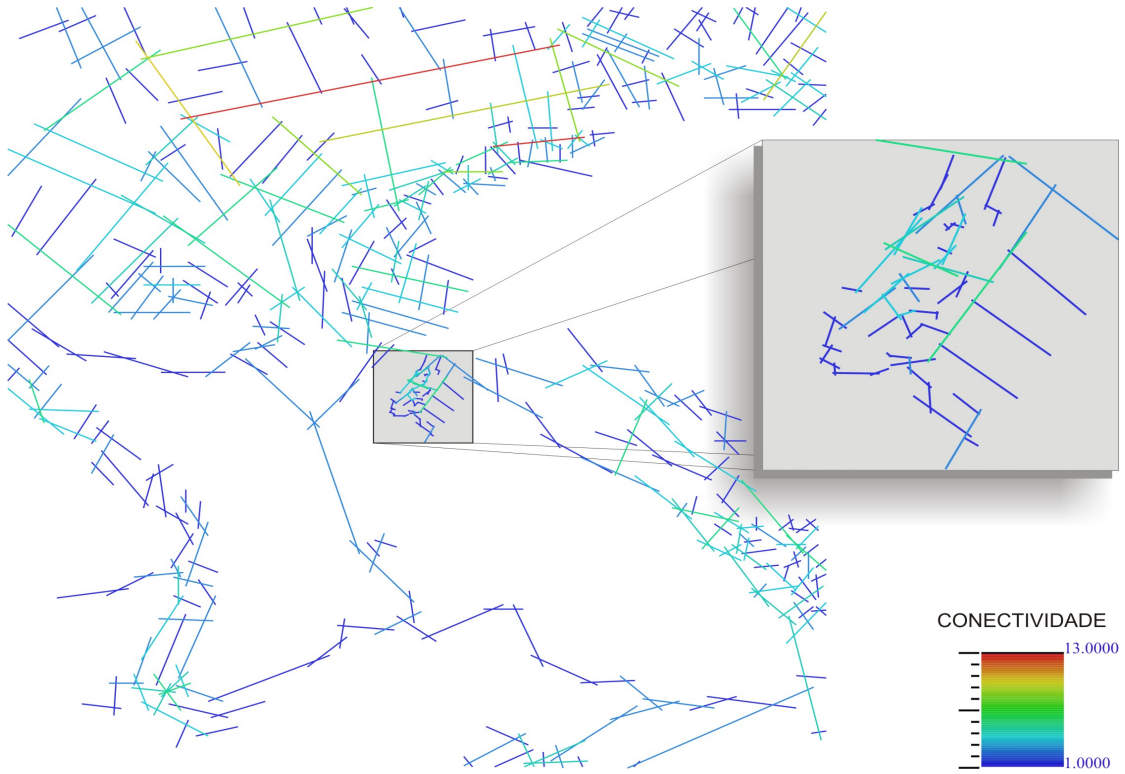


Figura 21: Conectividade da vila Graciliano Ramos antes da intervenção do DEMHAB

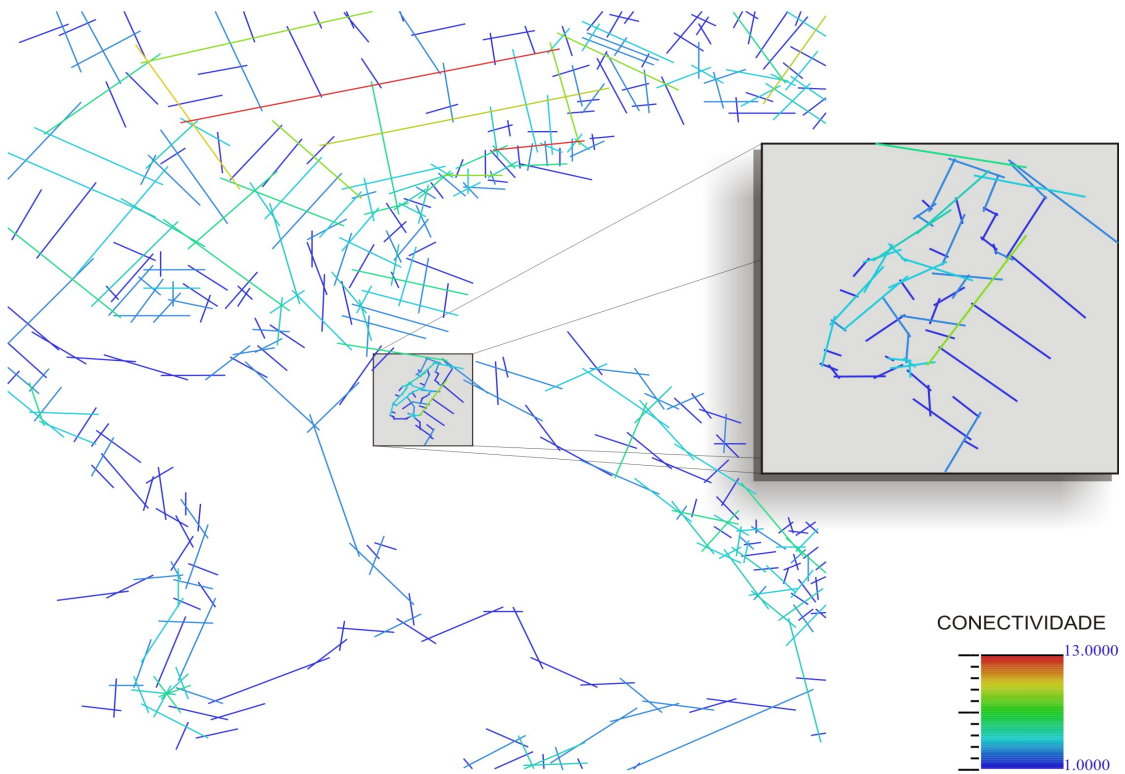


Figura 22: Conectividade da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB

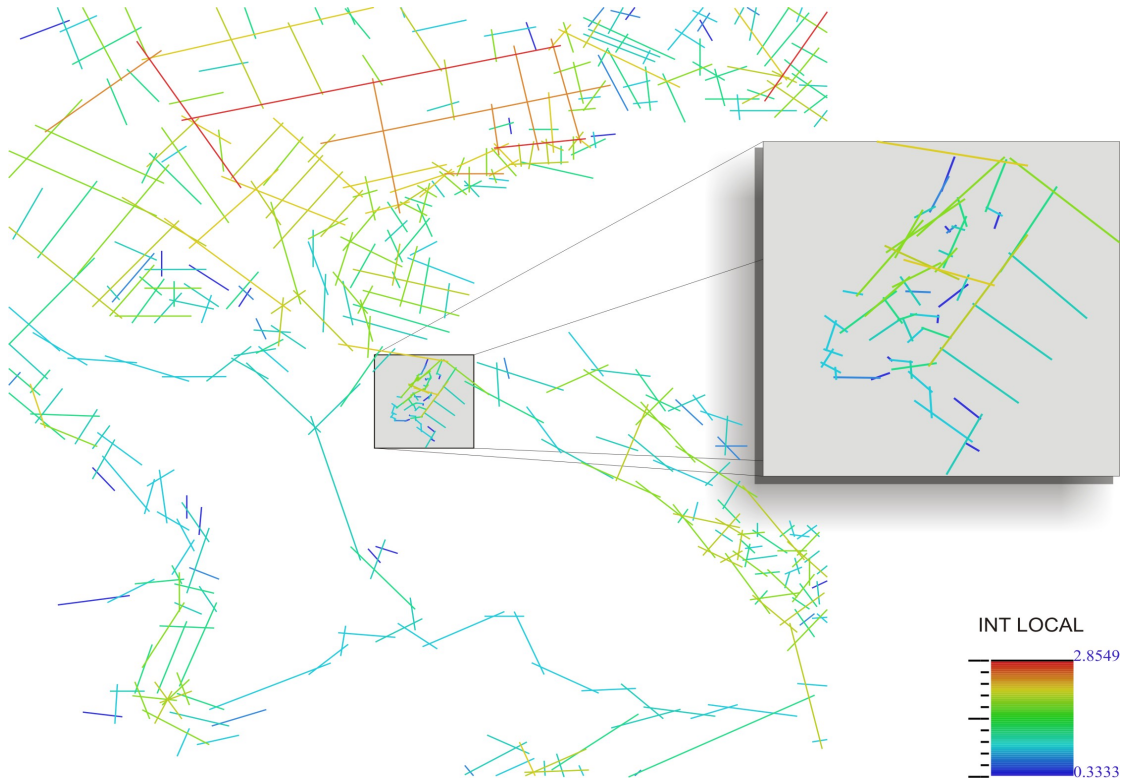


Figura 23: Integração Local da vila Graciliano Ramos antes da intervenção do DEMHAB

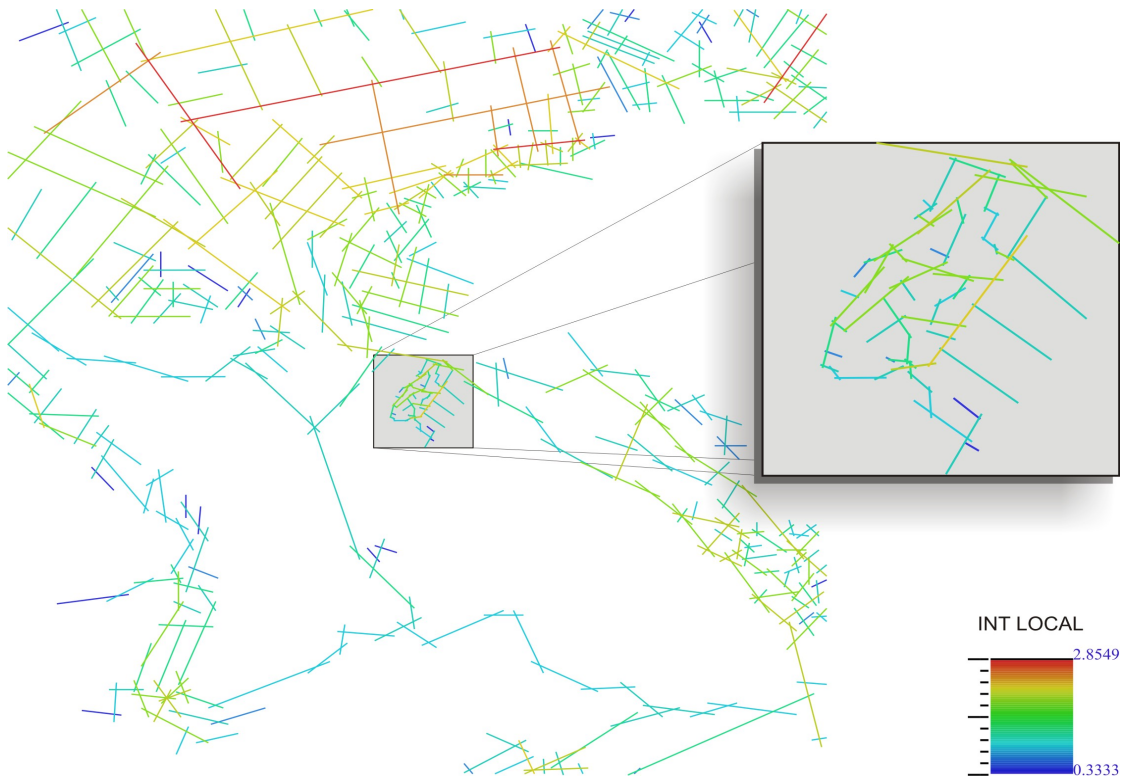


Figura 24: Integração Local da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB

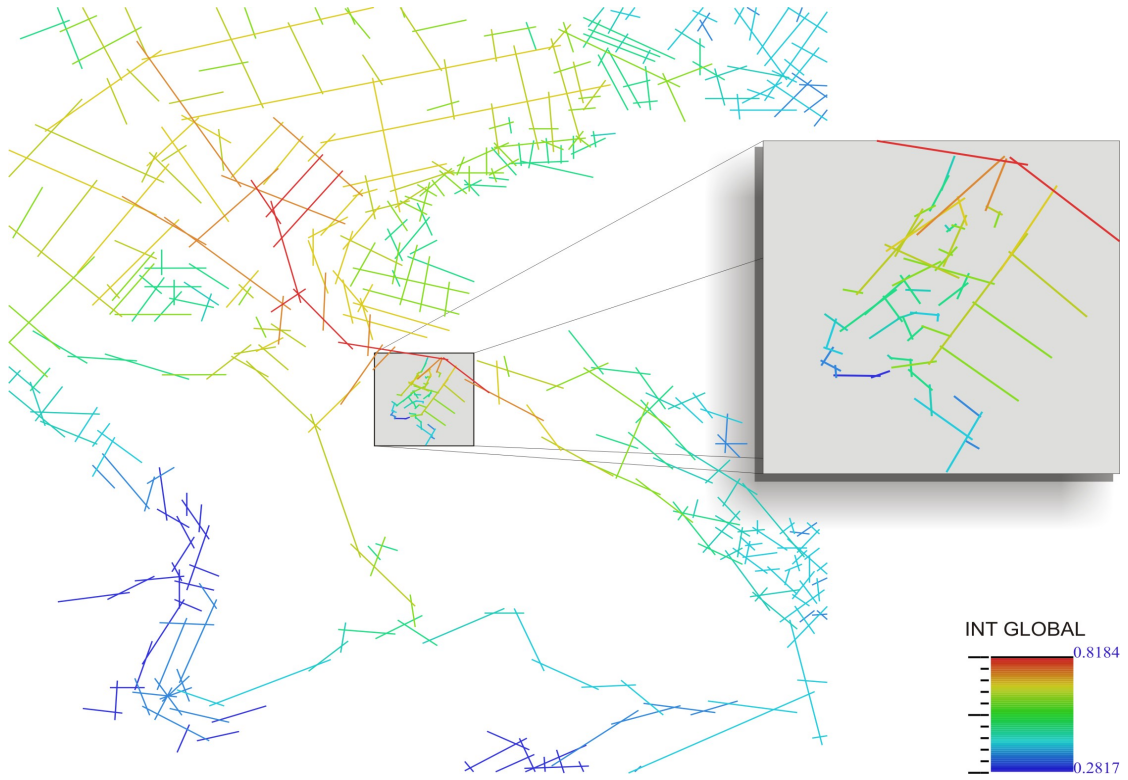


Figura 25: Integração Global da vila Graciliano Ramos antes da intervenção do DEMHAB

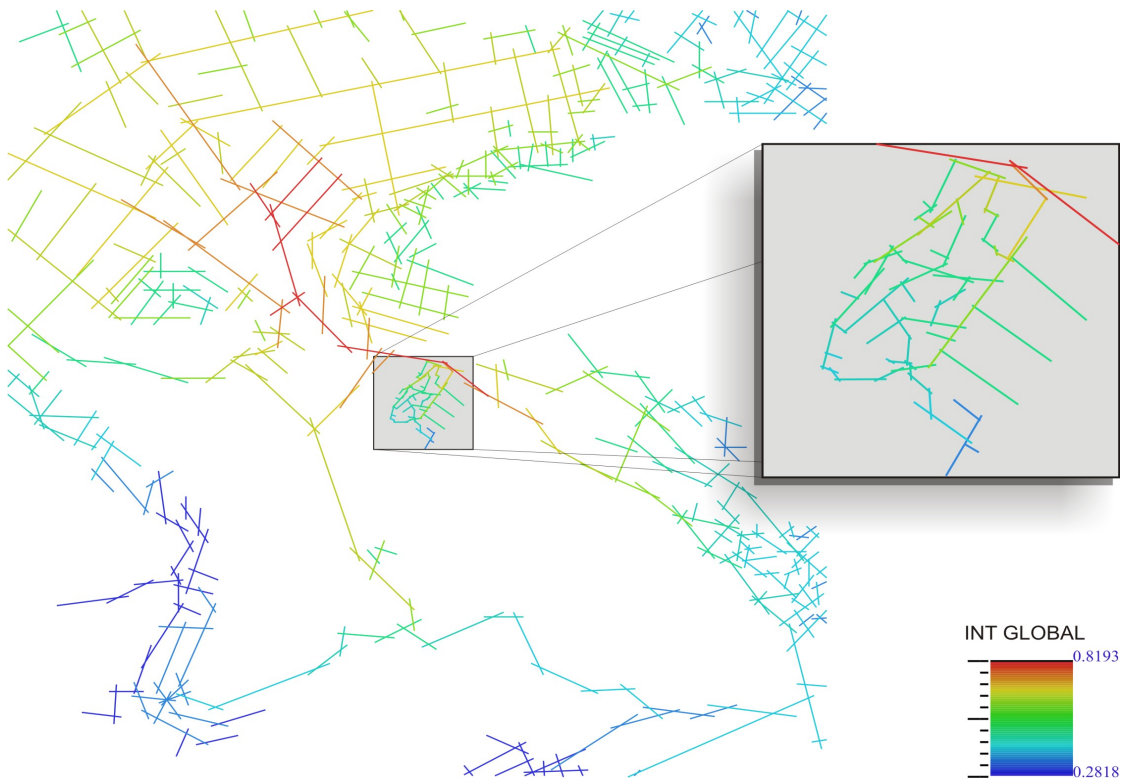


Figura 26: Integração Global da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB

Vila Teresina



Figura 27: Localização da vila Teresina

Fonte: Google Earth

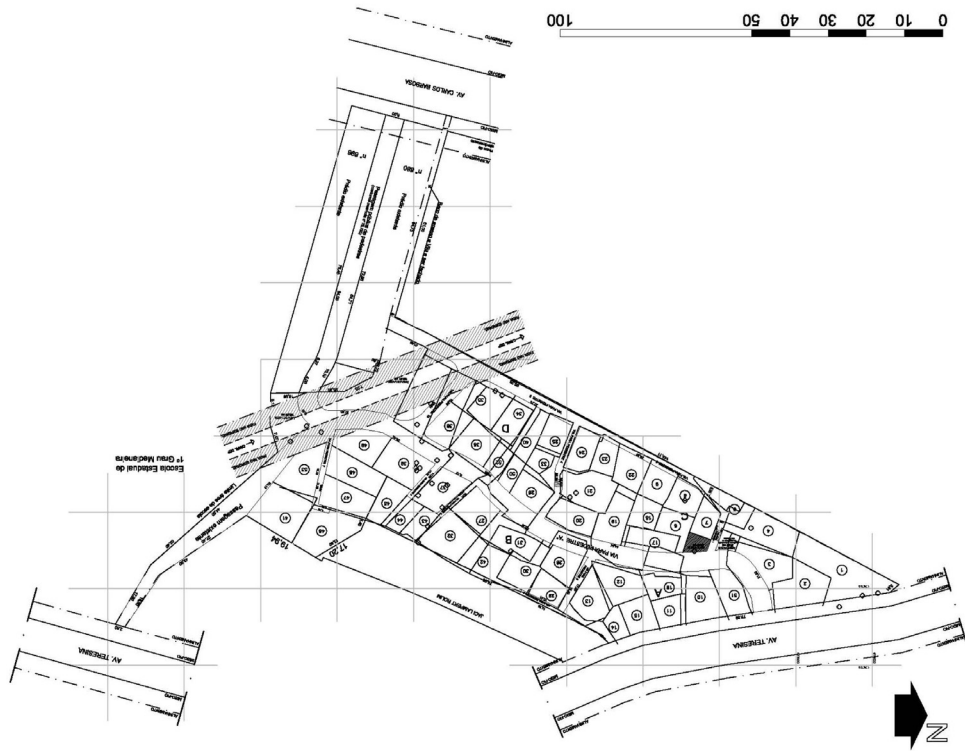


Figura 28: Planta baixa da vila Teresina
Fonte: PMPA - DEMHAB

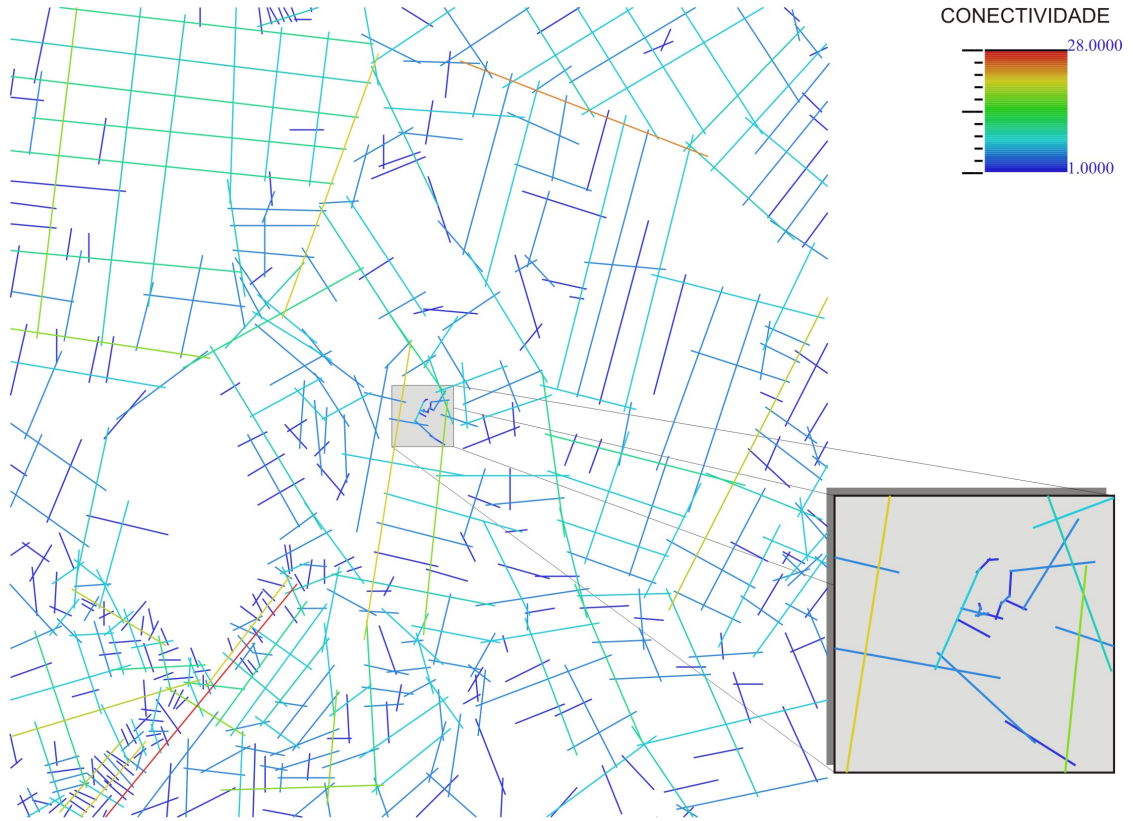


Figura 29: Conectividade da vila Teresina antes da intervenção do DEMHAB

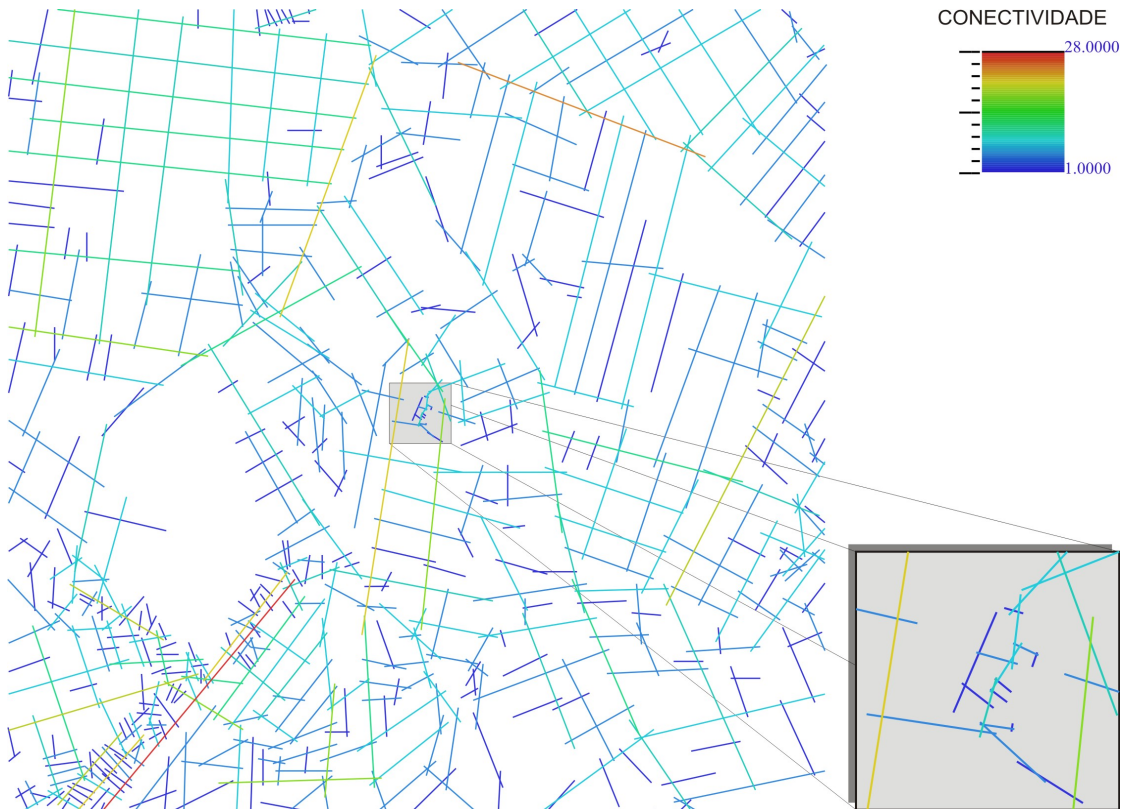


Figura 30: Conectividade da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB

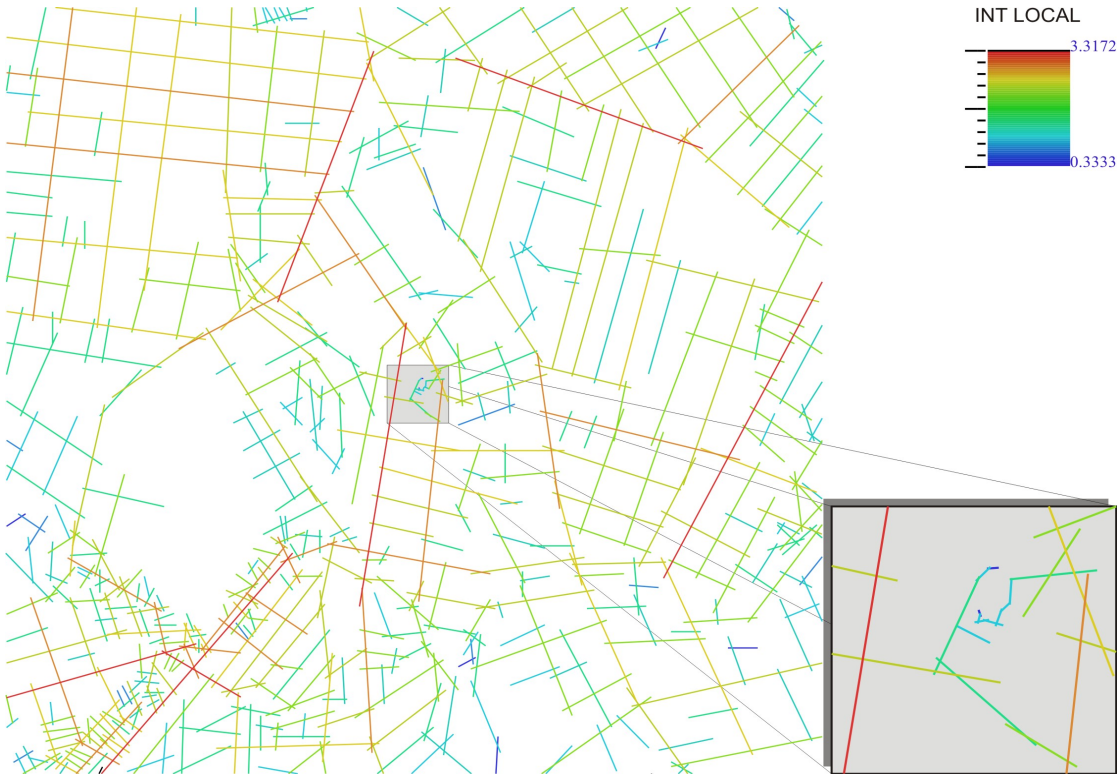


Figura 31: Integração Local da vila Teresina antes da intervenção do DEMHAB



Figura 32: Integração Local da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB



Figura 33: Integração Global da vila Teresina antes da intervenção do DEMHAB



Figura 34: Integração Global da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB

Dona Malvina



Figura 35: Localização da vila Dona Malvina

Fonte: Google Earth

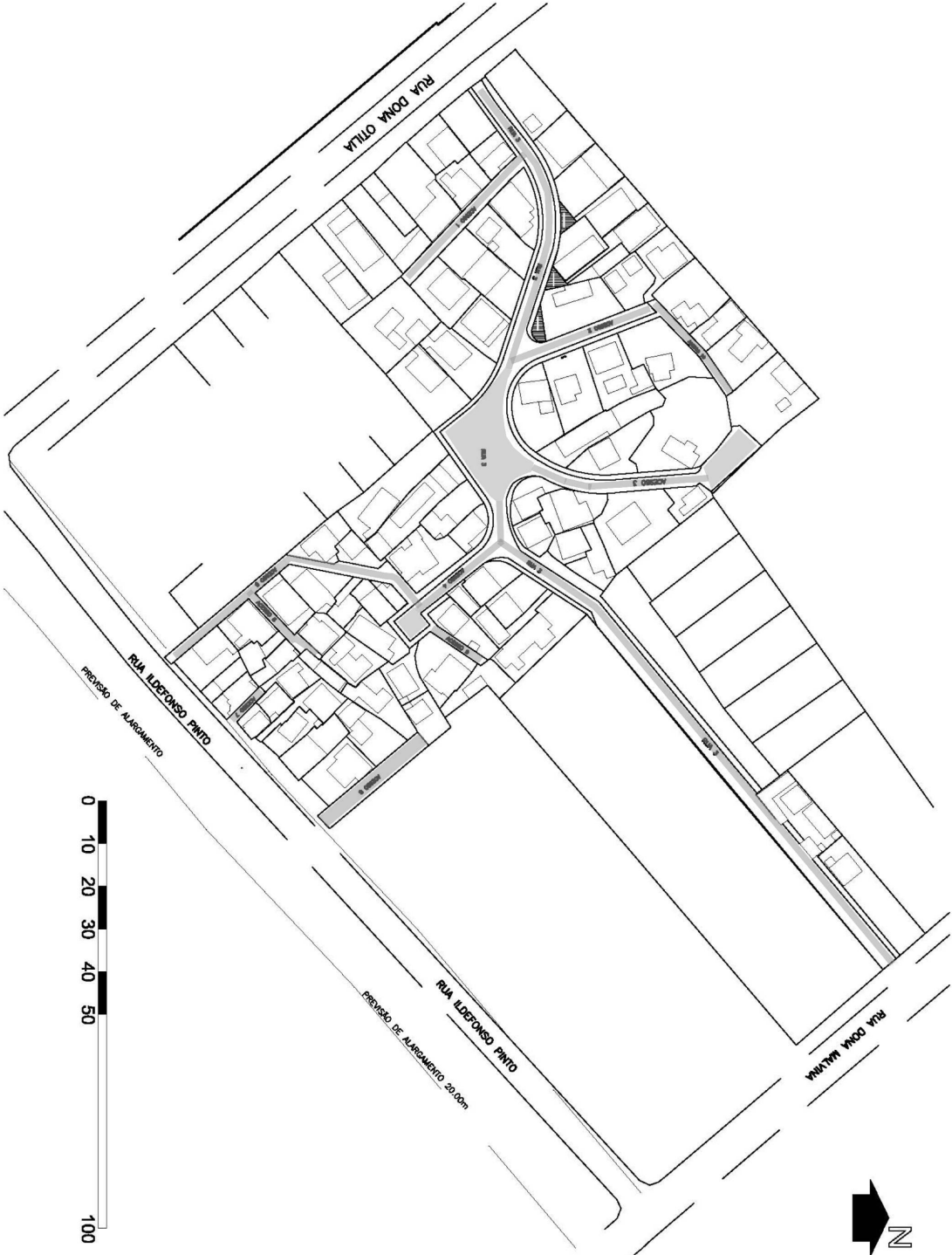


Figura 36: Planta baixa da vila Dona Malvina
Fonte: PMPA - DEMHAB



Figura 37: Conectividade da vila Dona Malvina antes da intervenção do DEMHAB

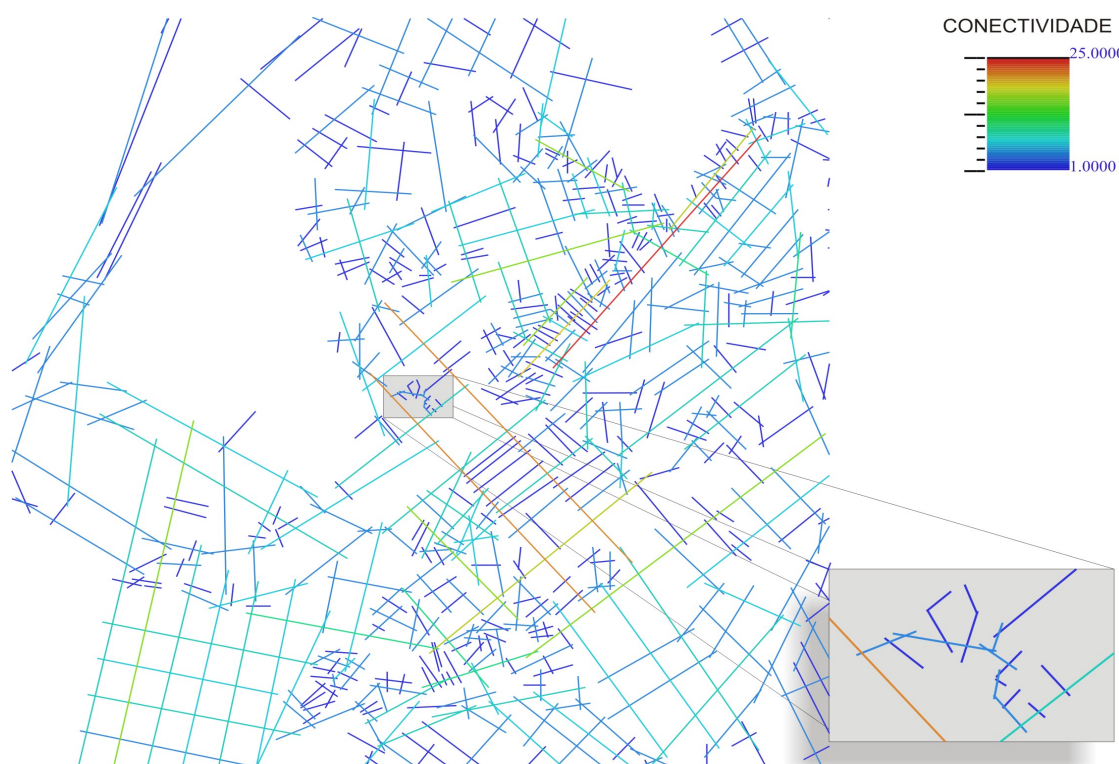


Figura 38: Conectividade da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB

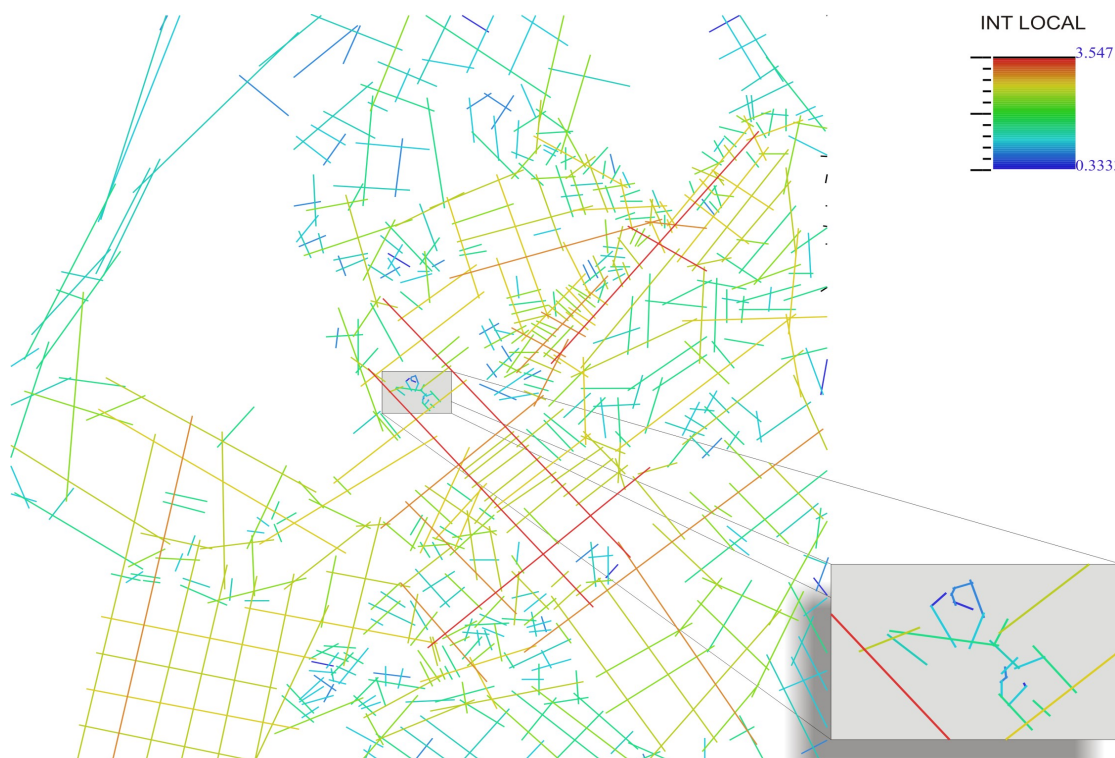


Figura 39: Integração Local da vila Dona Malvina antes da intervenção do DEMHAB

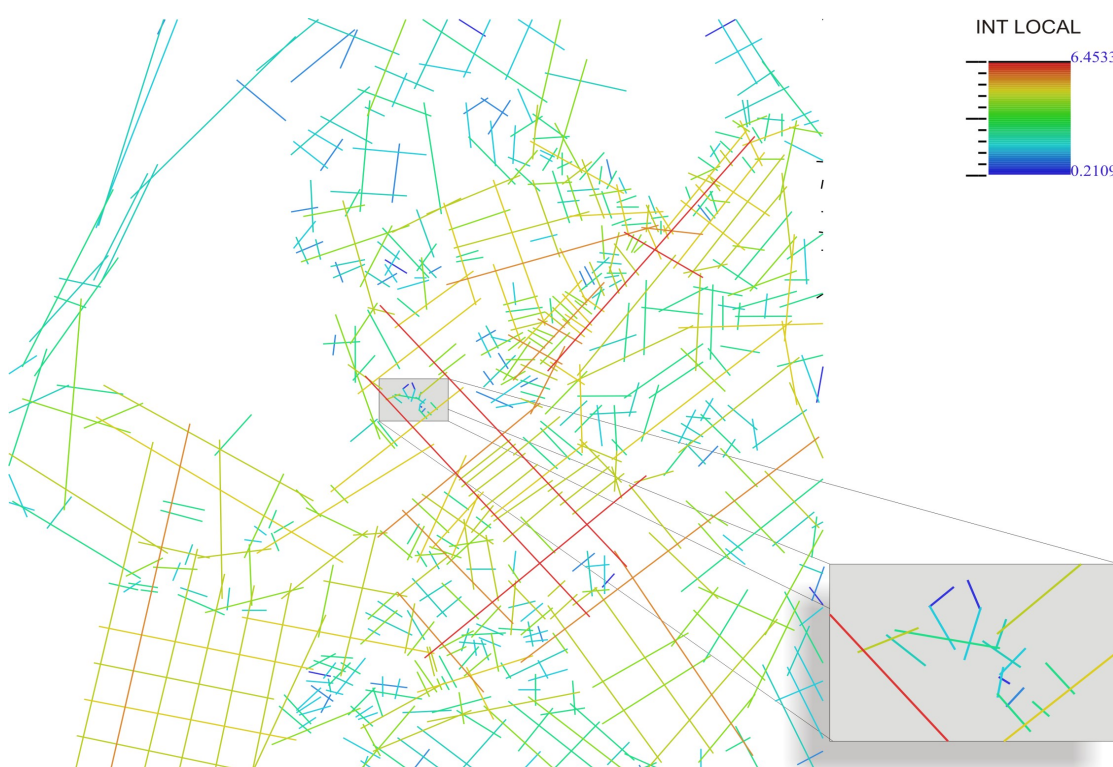


Figura 40: Integração Local da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB

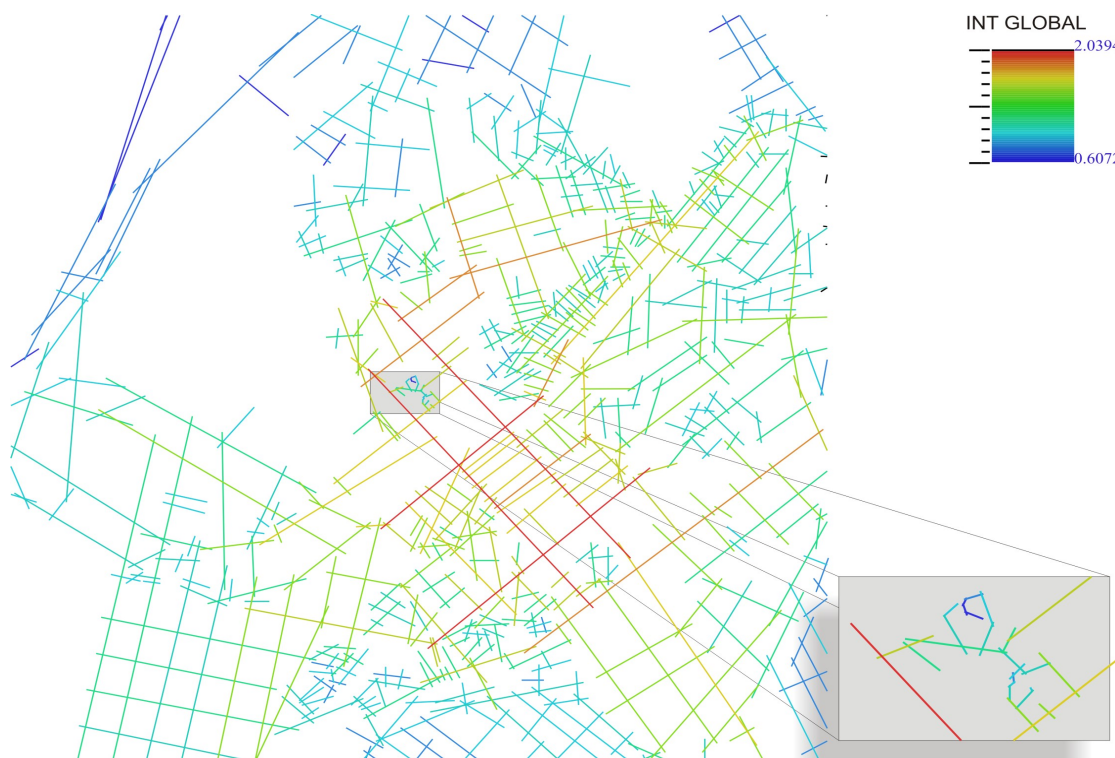


Figura 41: Integração Global da vila Dona Malvina antes da intervenção do DEMHAB

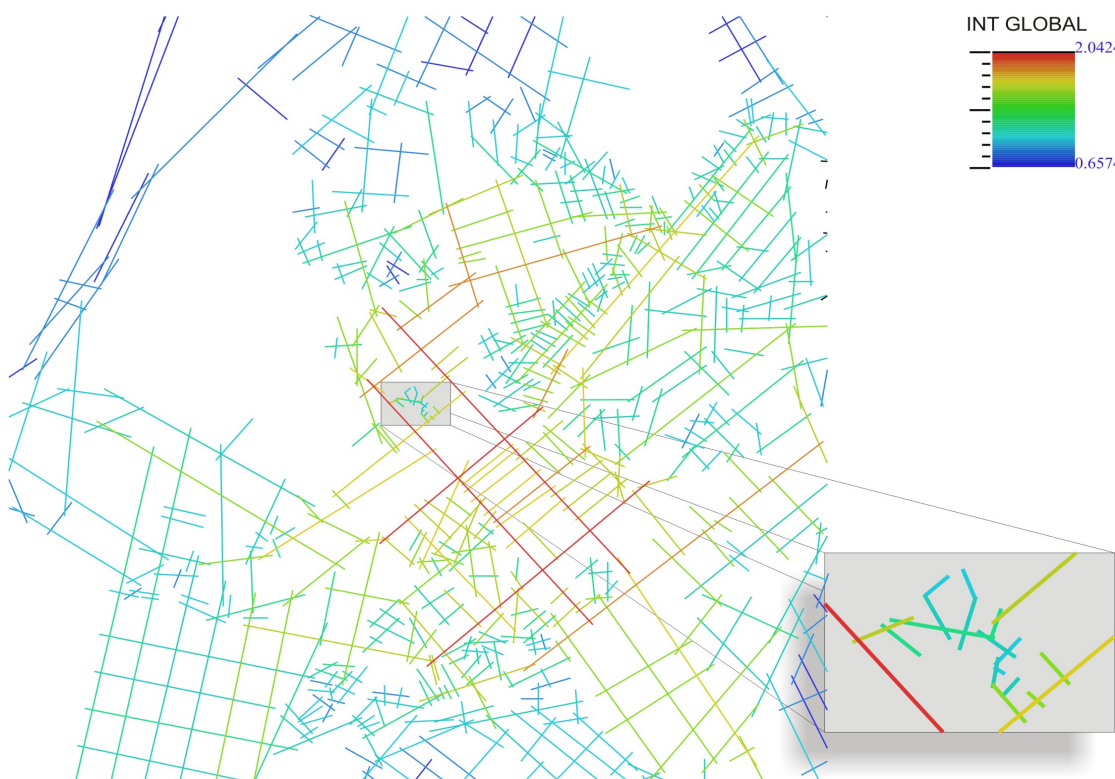


Figura 42: Integração Global da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB

3.4.4.4 *Conclusões sobre a leitura dos mapas axiais:*

- As vilas estudadas tendem a se localizar próximas a espaços globalmente bem integrados e, portanto, de um modo geral, gozam de boa acessibilidade em relação à cidade;
- Os arranjos espaciais produzidos pelas intervenções das políticas de regularização fundiária alteram muito pouco a situação existente, não apresentando resultados significativos que sejam favoráveis a uma maior integração com o restante da cidade. Do ponto de vista sintático, facilitam muito pouco o surgimento de centralidades internas, ou seja, espaços nos quais sejam maiores as possibilidades de encontro, em relação aos demais.

Assim, nas atuais condições em que a regularização ocorre, as conclusões da análise axial mostram que as intervenções não têm sido eficientes para atender seus objetivos de inclusão espacial.

3.4.5 CONCLUSÕES DO TEMA CONSIDERANDO A LEITURA QUALITATIVA ESPACIAL E A ANÁLISE SINTÁTICA

As ocupações são, na sociedade brasileira, uma forma de vida urbana consolidada como patrimônio sócio-espacial. Do ponto de vista espacial são representações formais dessa sociedade; do ponto de vista econômico, mostram as distorções na distribuição da renda e dos recursos institucionais; de um ponto de vista histórico, contam uma longa história de segregação e de exclusão espacial e social que se prolonga.

Além disso, observadas da perspectiva do trabalho humano, de consumo de tempo e de energia acumulados, conservá-las, faz sentido. Do ponto de vista do Estado, removê-las é impossível, pois não existe orçamento que consiga reassentá-las em outros locais, sem altos custos. Portanto mantê-las possui um sentido econômico. Para as populações residentes, muitas vezes existem redes de solidariedade e relações familiares que auxiliam na condução das rotinas diárias e nos momentos de crise; há situações, no entanto, em que

as populações sofrem com a presença do narcotráfico, que ameaça e assusta moradores não envolvidos, que alicia os jovens para o vício e o trabalho junto às drogas. Há, ainda, a importância da localização em relação aos demais elementos da estrutura urbana (como comércio, serviços e lazer), que realmente significa acesso às ofertas e benesses urbanas, às facilidades da mobilidade, a proximidade com os hospitais e postos de saúde e às diversas formas de comércio. E, finalmente, o acesso aos postos de trabalho. Embora pareça que este seja um dos aspectos menos significativos da manutenção das localizações, pois os moradores das favelas, pelo caráter informal de suas ocupações, acrescido da característica de serem trabalhos temporários e em locais que se alteram (construção civil, empregos domésticos, serviços) poderiam morar em outras áreas e “comutar” Essa possibilidade, de viajar mais longe para o trabalho, não aparenta ser um problema intransponível, especialmente nas circunstâncias de Porto Alegre, em que as tarifas urbanas do transporte coletivo são as mesmas para todas as distâncias e percursos.

Todos esses elementos giram em torno do “círculo vicioso da informalidade”, já exposto por Smolka, com enorme significado em uma abordagem ampla e consistente de planejamento, e, que, na complexidade das relações sócio-espaciais, deveria ser a extensão requerida pelo planejamento.

Verificou-se, para as vilas estudadas, que os objetivos de acesso à cidade não ocorrem em sua plenitude. Embora alguns serviços e infraestrutura, antes inexistentes passem a ser usufruídos, e a situação se altere e melhore, nessas novas condições, a exclusão continua manifesta nas formas espaciais oferecidas.

Além da exclusão físico-espacial que continua acontecendo, uma outra referência importante da vida urbana, continua sem ser oferecida aos moradores das vilas regularizadas: a ausência de nomeação das ruas e de endereçamento postal. Essa simples ausência, inimaginável no âmbito da cidade formal, funciona como uma outra maneira de impedir a integração e o acesso à formalidade habitacional e é corrente em todos os assentamentos

estudados.⁶⁵ Assim, as novas vias abertas, e as existentes regularizadas, continuam com as denominações anteriores (Beco 2, Acesso 3 e outras designações semelhantes) embora a extrema importância para qualquer habitante, do endereço. A falta dessa identificação significa maior dificuldade de acesso a emprego e crédito, além da (quase) impossibilidade de receber correspondência e da estigmatização, que afeta significativamente a população, e, especialmente aos jovens, por não possuírem um endereço “formal”, quando é verificado que para as áreas formais, a numeração predial e a nomeação das ruas são obrigatórias. Tal situação é ainda mais crítica, quando se identifica a possibilidade, dada por lei, da numeração de lotes de terrenos, coletivamente, desde que estejam com todas as divisas demarcadas (conforme o Código de Edificações de Porto Alegre, Seção VII, *Da Numeração Predial*, art. 38). Conclui-se, pois que a inexistência de tal procedimento mantém a situação existente anteriormente à regularização fundiária, reforçando os espaços de moradia dos pobres como guetos de pobreza e espaços da diferença.

3.5 DESENVOLVIMENTO DO TEMA 4

As políticas públicas e a exclusão-inclusão social: estará o informal sendo assimilado como formal através das políticas públicas?

3.5.1 INTRODUÇÃO

As primeiras referências à flexibilização dos padrões podem ser encontradas na década de 1970, quando uma nova visão surgiu sobre a problemática dos espaços informais nos países em desenvolvimento, advogadas por John Turner⁶⁶, que observando as favelas do Peru identificou,

⁶⁵ No caso da Vila Lupicínio Rodrigues essa situação é contornada pela forma da implantação das moradias nos lotes. As casas podem ser identificadas pela rua de acesso e o endereço pode ser escrito *Rua Almirante Mota, número 71, acesso A, casa 3* (ver no fim do capítulo, mapas das vilas).

⁶⁶ Em 1966, Turner apresentou um artigo para um seminário da ONU, na Universidade da Pensilvânia, sobre os problemas e as políticas para a urbanização, chamado *Uncontrolled Urban Settlements: Problems and Policies*. Neste trabalho Turner descreve “o triunfo” da auto-ajuda praticada nas favelas do Peru, que, segundo ele, superavam a cultura da pobreza integrando seus ocupantes na economia urbana e transformando as áreas ocupadas ilegalmente em terra urbanizada. É nesse artigo que Turner formula que a satisfação do morador não está necessariamente relacionada a padrões, pois, para ele, o mais importante sobre a casa não é o que ela é, mas o que

ali, uma forma autônoma de construir e morar. Seu entendimento era de que através da auto-construção ou do gerenciamento de suas construções, os pobres do terceiro mundo estavam a caminho da independência na formação do ambiente construído. Dentre suas afirmações, uma ficou especialmente conhecida: “a coisa mais importante sobre a casa não é o que ela é, mas o que ela faz na vida das pessoas”, que é interpretada em relação às repercussões da casa e das conseqüências de admitir o acesso do morador informal à cidade formal, isto é, o papel da casa em fazer (do morador informal) um residente – *lato senso* – da cidade (formal).

Este pensamento teve grande influência nas formulações das políticas habitacionais para o terceiro mundo propostas pelos organismos internacionais, desde então, sendo especialmente importante na formulação das chamadas “políticas alternativas” muito comuns no Brasil, através dos programas do BNH, nos fins dos anos 1970, e que continuaram a evoluir nesta direção, com repercussões profundas nas políticas públicas para a habitação praticadas no país, ainda hoje.

Um outro *promotor* da vida nas favelas, o peruano De Soto, nos anos 1980 passou a reafirmar as idéias de Turner, a partir de uma outra perspectiva. Para De Soto, através da legalização jurídica das áreas faveladas, se estaria criando uma forma de “capital vivo” e, portanto, permitindo que os pobres, com suas moradias apropriadas legalmente pudessem ir ao mercado e, através de hipoteca e/ou financiamento bancário, gerar outras formas de ganho e renda. As idéias e propostas de De Soto também tiveram grande repercussão internacional, mas foram implementadas especialmente no Peru, onde políticas específicas foram desenvolvidas sobre esses arazoados teórico-políticos⁶⁷.

ela *faz* na vida das pessoas. Este trabalho foi, talvez, a maior influência na formulação de políticas públicas baseadas no sistema de site-and-services e demais propostas de flexibilização de padrões (TURNER, 1972).

⁶⁷ O peruano De Soto, (fundador do Institute for Liberty and Democracy), tem sido um dos mais importantes economistas-teóricos do liberalismo recente. Seu discurso, contra o planejamento integrado, defensor do mercado e da propriedade, introduz a noção de que há uma necessidade de leis, contratos, direitos de propriedade e meios para criar negócios produtivos. Para ele, os moradores pobres não conseguem representar o valor econômico de suas posses, pois constroem ilegalmente, sem lei, sem ordem e, portanto, não contam como capital. A legalização de seus espaços e a constituição da propriedade, tornaria, a eles e ao país, mais ricos e mais eficientes. As casas ilegais - portanto, capital morto – se transformariam em capital vivo, representado por um documento, um atributo meta-físico, que permitiria a aquisição de empréstimos, financiamentos, letras, etc. aumentando a riqueza pessoal e do

A partir dessas visões, os olhares de Turner e De Soto convergem, quando ambos passam a propor a aceitação dessa forma diferente de viver nas cidades: as favelas. As propostas de ambos identificam a legalização das favelas como forma de assegurar, aos pobres urbanos, um endereço que oportunizaria a referência para o trabalho, para o crédito, para a escola dos filhos, etc., possibilitando a inserção na malha urbana, aos transportes e acesso (circulação) aos diferentes espaços da cidade.

Essas interpretações são parte importante das políticas públicas, que, hoje, utilizam e priorizam os processos decisórios baseados em hierarquias, prioridades e critérios orçamentários para a tomada de decisão⁶⁸, guiados pela opção política de priorizar o acesso à terra, através de programas de reurbanização e de regularização fundiária e onde a construção da moradia é baseada na auto-construção. Surge, claramente, então, a partir dos anos 90, um novo quadro legal, que busca atingir os muito pobres, assumindo a formulação mínima para a casa e para o espaço urbano, baseando-se nas propostas de regularização fundiária e de urbanização de favelas, e obtendo resultados igualmente mínimos na criação do espaço e da moradia para as populações necessitadas.

Apesar do discurso eloqüentemente democrático - sobre o direito e a responsabilidade de decisão do morador no projeto, construção e gerenciamento da casa e do direito de acesso ao financiamento bancário – ambas, propostas elogiáveis – estas, na verdade, desconsideram as condições objetivas da vida dos trabalhadores dos países em desenvolvimento: a pobreza, tanto a clássica e estrutural (devida ao crescimento populacional, à rápida urbanização, à falta de investimentos, à falta de saúde e educação, à baixa produtividade, etc.) como a pobreza devida aos ajustes e às mudanças

país. A partir dessas idéias, propõe a legalização e a regularização das ocupações dos pobres dos países em desenvolvimento (De Soto, 1986).

⁶⁸ Esta importante questão da democratização dos processos de decisão nas cidades tem sido interpretada por Souza da seguinte forma: “*Seja como for, em uma época em que a capacidade regulatória e de investimento do Estado se acha, muito particularmente no que tange aos Estados super endividados da periferia e da semi -periferia capitalistas, bastante reduzida, adotar modelos menos centralizadores e rígidos de planejamento não é apenas uma opção ideológica: é uma necessidade econômica e política*” (SOUZA, 2001, pág 68).

econômicas, ao endividamento do país e à falta de investimentos daí provenientes. Desta maneira, esses discursos, embora defendam a democracia dos “direitos”, ao ignorar a realidade do subemprego, dos baixos salários, da economia informal que impedem ao morador a tomada de decisões baseadas em escolhas ou decisões “racionais” - do ponto de vista do mercado, devido às distorções próprias do sistema capitalista e que deixa o pobre sem escolha -, acabam consagrando a exclusão e gravando a diferença no espaço.

Com base no acima exposto, essas propostas vêm sendo recentemente criticadas, pois apesar do alcance político das mesmas, sua implementação tem sido sem êxito em alcançar os objetivos meramente físicos de tais postulados⁶⁹, ou seja, a construção e o acesso à moradia. Algumas outras interpretações insistem mesmo em que as propostas de regularização fundiária, não são respostas apropriadas para a diminuição pobreza, agindo mais no sentido de reforçá-la do que de diminuí-la (SMOLKA, 2003).

No entanto, têm sido formulações suficientemente fortes para apresentar mudanças no quadro regulatório, alterando os dispositivos urbanísticos e habitacionais, produzindo a desregulação dos códigos construtivos e dos sistemas de infra-estrutura, enfim, abandonando os padrões, que vêm sendo paulatinamente substituídos por um novo quadro, agora específico, para os pobres, sem considerar os critérios sobre os quais os mesmos foram, originalmente, estabelecidos.

As propostas sugeridas, que compreendem soluções sem remoção de população, onde, por conseqüência, não é ‘criado espaço’, impedem a regularização habitacional e urbanística formal. Embora na maioria das vezes as áreas ocupadas sejam terras públicas (praças, vias, reservas ambientais), mesmo nas situações de terra privada (normalmente em situação de risco por declividade excessiva, inundação, etc.) criam-se situações de difícil

⁶⁹ Uma crítica importantes a esses processos tem sido desenvolvida por técnicos da latino-americanos (CEPAL, IBAM, LILP) baseada em que tais programas não contemplam toda a complexidade do tecido sócio-espacial sobre o qual as mesmas políticas agem, como na citação abaixo: *“Em síntese: no contexto regional de exclusão social crescente, as políticas habitacionais fundadas exclusivamente na regularização dos assentamentos ilegais, têm muitas limitações e provocam diversos efeitos contraditórios. Por um lado quando fazem somente a regularização dos assentamentos ilegais, os governos, reforçam a lógica da exclusão urbana: ou seja, consolidam os mais pobres onde o mercado lhes permite instalar-se”* (CLICHEWSKY, 2003, p. 57).

legalização jurídica (usucapião ou direito real de uso). Então, a área é legalizada *'informalmente'*, isto é, embora ocorra a ação da política pública, não são criadas condições efetivas de regularização habitacional e urbanística, nem de legalização jurídica.⁷⁰ Identifica-se que o concretamente oferecido é infraestrutura básica: rede de abastecimento de água, de iluminação, esgotamento pluvial e pavimentação.

Embora os defensores dessa visão de planejamento afirmem o papel de inclusão desse tipo de política, identifica-se que o processo tende a reafirmar a segregação urbana que quer combater, com efeitos sérios no nível psicológico e físico dos moradores (baixa-estima, diminuição do aproveitamento escolar, doenças de contágio, etc.) (OMS-OPAS, 2005). A exclusão - que até então acontecia com formas de representação espacial e perspectivas de integração em um tempo futuro - passa a acontecer sob uma nova forma: a garantia de acesso à terra urbanizada, o que se aproxima da regulação nos termos pretendidos por De Soto, mas mais incompleta. O ato de "aceder" à cidade é um movimento a ser feito sem real distribuição de terra ou de renda, onde a integração (física e social) já não é mais possível: a ocupação assume a hegemonia.

Para as populações faveladas, isto é, para aqueles habitantes das áreas informais da cidade, que vivem sem renda, ou com rendas muito baixas, a infraestrutura ofertada significa uma melhoria nas condições físicas da habitação: é inegável que entre morar no lodo, em áreas sem água encanada e nas moradias características das favelas e passar a viver em um espaço saneado, faz toda a diferença, e deste ponto de vista, a regularização fundiária é uma necessidade que não pode ser contestada, sob pena de se estar postergando as mínimas ações e adotando práticas desumanas.

⁷⁰ Estas situações mostram a ineficiência e levam à falência as propostas de De Soto, as bases teóricas que alimentam soluções deste tipo. Embora a ação pública atue sobre o assentamento, o espaço da moradia não se transforma em uma *mercadoria* que possa ser levada ao mercado e tornar-se "capital vivo". Nem, tampouco, os habitantes destas áreas teriam acesso bancário para tal investimento, pois sem trabalho e/ou renda formal, os contratos dessa ordem são praticamente impeditivos. Mesmo que as áreas sejam reurbanizadas, a situação da habitação não se transforma, constituindo o que Ramirez consagrou chamando de situações de "comodificação impossível", isto é, as moradias que são impossibilitadas - por diversas razões, tais como a localização na cidade, os materiais e o desenho, a situação legal, etc.- de agregar valor para o mercado (RAMIREZ, 1992).

O que é discutido, e é para esta questão que se volta a reflexão aqui pretendida, são os efeitos das políticas de regularização, baseadas na flexibilização dos padrões, tanto para os habitantes destes espaços, agora regularizados, como os efeitos possíveis para a cidade formal. Para os moradores das áreas legalizadas, onde se mantém a diferença que inicia na morfologia e se estende para os serviços e equipamentos ofertados, para o desenho e o tamanho das unidades e dos lotes, cuja composição e imagem se diferenciam da cidade formal à qual estes espaços querem se integrar. Para a cidade formal porque esses espaços diferenciados, de urbanização frágil e de interpretação da habitação que exige uma elasticidade, tanto operativa quanto para a imaginação, demonstram a complexa realidade e as contradições colocadas para o habitante urbano no país.

A realidade urbana passa a ser vista de maneira atomizada, em porções que não permitem uma visão ampla e abrangente, desafiando um único código formal ou padrão unificado, que, portanto, não pode ser instituído, buscado ou esperado que ocorra. A diferença passa a ser a regra. Assim, a opção pela flexibilização apresenta e coloca para a realidade situações de experimentação, como se esta (a realidade) fora, novamente, um enorme objeto de pesquisa de campo, ou laboratório, para as diferentes políticas (internacionais e globalizadas, produtos das políticas características do pós-modernismo e da desconstrução), desnudando a contínua confluência/influência dos modelos e das práticas políticas e teóricas internacionais na realidade do país. Passa-se do desenvolvimento de um modelo nacional do “moderno”, que não chegou a se completar como Estado-bem-estar social, para uma mutação assentada em outros paradigmas e desígnios do mercado.

A política habitacional que se formou ao longo dos anos, no Brasil, e os dispositivos urbanísticos correspondentes, são produtos dos diversos processos de democratização e de transformação das condições cotidianas da sociedade, que buscaram ampliar e universalizar o acesso do pobre à habitação. As novas formas de regulamentação⁷¹ são produtos do

⁷¹ Um trabalho recente, desenvolvido pelo Departamento de Habitação (Housing) da Universidade de Harvard, EUA, coloca explicitamente que para a habitação popular a regulação é uma forma de garantir condições

conjunto de modificações e períodos que se sucederam, como a criação de órgãos e institutos, o desenvolvimento de tecnologias, a substituição das importações e o crescimento da indústria nacional, a técnica do concreto armado, a inserção no movimento da arquitetura moderna, a ideologia de cada partido político no poder, a entrada da mulher no mercado de trabalho, conceitos morais dominantes em cada época, acontecimentos na cultura e nas artes, o avanço nos transportes e nas comunicações, no conhecimento sobre as questões de saúde e ambientais, na racionalização da produção, e, portanto, não se pode atribuir à lei, que seja o simples resultado de decretos, legislação e de regulamentos, nem tampouco o produto puro das interpretações provenientes das teorias ou das escolas de urbanismo, arquitetura ou das engenharias e de seus arraoados estéticos ou funcionais.

O presente trabalho não pretende aqui detalhar o contexto histórico e a totalidade das leis que regem os padrões, as normas e os códigos de habitação e urbanos, no Brasil, ou em Porto Alegre, mas, busca identificar as mudanças e alguns dos acontecimentos que originaram o ambiente gerador do tipo de legislação e os dispositivos legais, existentes hoje. Com base nesta interpretação, é estabelecida uma relação entre a questão que se propõe responder, os contextos que se alteram e os padrões/políticas/dispositivos legais, urbanos e da habitação, criados nos respectivos períodos.

Para os trabalhadores formais, moradores das cidades (no Brasil, como em toda a América-latina), os baixos salários permitem um acesso limitado à moradia, mesmo quando ela é produzida pelas políticas públicas de habitação e ofertadas pelo Estado através do mercado formal. Mas há ainda os habitantes urbanos que, assim como os demais moradores das áreas periféricas do capitalismo, não conseguem acessar os programas governamentais de habitação: (i) são os trabalhadores formais de rendas muito baixas; (ii) os trabalhadores informais que não conseguem comprovar a renda e (iii) os que não tem renda nenhuma, os “sem-teto urbanos”. Estes são os moradores urbanos que promovem as invasões e ocupações, construindo seus

mínimas de qualidade da habitação, especialmente quando o mercado não funciona e entende que os atuais critérios de capacidade de pagar (*affordability*) existem para preencher as lacunas das coisas que não são - e não serão - resolvidas pelo mercado. Esses estudos colocam uma perspectiva completamente diferente para os critérios econômicos atualmente em uso no país e relativos à habitação de baixa renda (HSD, 2004).

abrigo em áreas de propriedade alheia, identificadas como favelas. Para estes, as políticas públicas têm sido as que preconizam os programas de regularização fundiária e a reurbanização, onde a flexibilização dos padrões é o “instrumento” urbanístico e de habitação mais empregado na busca da solução habitacional.

Especificamente, a legislação da habitação e urbanística ao reformular, propor e aceitar a diminuição de área dos lotes, as áreas mínimas das unidades habitacionais, vias e demais elementos construtivos, busca a constituição e a representação física proposta pelo critério de “desempenho” onde abrigar a população de muito baixa renda, ou de renda nenhuma, passa a ser um exercício do “mínimo possível” que funcione cumprindo o papel (mínimo e pontual). Desta forma, a política pública desconsidera, sem verificar, seus efeitos sobre outros ângulos, como a hipótese de que os meios possam ultrapassar os objetivos propostos, com efeitos inesperados e não desejados (SARTORI, 1981) ao negar os processos geradores dos padrões urbanos e de habitação. Sob um discurso que pretende a inclusão, passa a desconstituir o conhecimento, criando espaços onde a socialização não é possível.

O impulso para a ação, devido ao seu arrazoado político-ideológico de busca da integração e da inversão das prioridades para incluir, briga com a realidade, afirmando, por um lado, *o já existente* nomeado agora de regular e, por outro lado, requerendo e dizendo defender o direito ao diferente, que é negado assim como está (ou seja, o existente) pois a qualificação que não acontece como deveria (referendada aos padrões) é assim mesmo regularizada, em situações nas quais a oferta de redes de esgoto cloacal é reduzida, as dimensões das vias são diminuídas, os lotes são aceitos e mantidos com qualquer dimensão e a oferta de casas passa a ser ínfima em relação ao déficit existente e crescente, pois não há remoção de população para a regularização habitacional e urbanística. Essa é a situação, por exemplo, das regularizações permitidas nas áreas de ocupação declaradas como AEIS, onde a regularização fundiária verificada acontece apenas como direito de permanência no local, e pequena alteração física ou na regularização da propriedade acontece.

3.5.2 A LEGISLAÇÃO EM PORTO ALEGRE

A partir de 1880, passaram a se instalar, em Porto Alegre, através de legislação específica, ações sanitárias, que buscavam impedir a construção dos cortiços no centro. Surgiam com medidas indiretas, tais como o aumento do preço dos impostos urbanos, o que empurrava os pobres para a periferia (PESAVENTO, 1994; BAKOS, 1986) demonstrando que esse tipo de ação do poder público era mesclada com uma não-declarada intenção de afastar a pobreza dos olhos e do centro urbano, cercanda-a, distanciando-a da cidade bonita e formal. Isso se constituirá em um processo recorrente nas ações públicas para a habitação, no país, ao longo dos anos.

Para apresentar a legislação municipal desenvolvida para a cidade, é traçada, aqui, uma breve evolução histórica da legislação urbanística e das propostas construtivas, mostradas em uma periodização que tem como ponto de partida o final do século XIX, e é apresentada em quatro momentos ou períodos consecutivos. Partindo do século XIX e até 1930, verifica-se o urbanismo monumental embelezador, base dos trabalhos e da legislação na cidade, quando os primeiros padrões específicos são discutidos para a habitação do pobre, onde a idéia de ‘embelezar’ passa a ser substituída pela de torná-la ‘eficiente’ e parece constituir-se a idéia de uma forma de vida ‘urbana’ com o crescimento das populações nas cidades. Um outro período vai de 1930 até 1964, quando o planejamento é visto como uma técnica *científica* capaz de resolver os “problemas urbanos” e que finda com a criação do BNH, embora a migração campo-cidade do período tenha tornado as periferias urbanas o local da vida dos pobres e as favelas crescessem cada vez mais; um terceiro período entre 1964 e 1988, que é controlado pelas políticas do BNH se estende até a Constituição de 1988, contemplando a criação da lei nacional de loteamentos, a Lei 6766/79, específica para a ordenação do espaço em todo o território nacional e traz o começo do processo de flexibilização dos padrões. Um outro momento, que inicia em 1988, apresenta uma nova visão do planejamento urbano, mais discurso político-ideológico e menos constituição do espaço e que junto às novas visões sobre a pobreza e a urbanização, promovem a aceleração do processo de flexibilização dos padrões.

3.5.2.1 Desde o século XIX até 1930

Além dos limites urbanos que foram fixados antes mesmo da

proclamação da República (Ato n.º 2 de 13 de março de 1892), outras normas são também instituídas, desde logo pela legislação municipal, como a Lei n.º.2, de 13 de março de 1893, quando o Intendente Augusto Azevedo, cria o primeiro Código de Posturas do Período Republicano, em meio à Revolução Federalista, que iniciou neste mesmo ano, fixando os limites urbanos da cidade.

As leis municipais passam a regular a construção da cidade através do alinhamento das moradias, arejamento dos cômodos, espessura das paredes, obrigatoriedade de construção de latrinas, ordenando também as moradias coletivas (pensões ou cabeças-de-porco) que deveriam passar a ter: quintal, latrina, tanque e esgotos, separados por família, com o objetivo de satisfazer condições de higiene, segurança e embelezamento. Assentado no ideário positivista, a legislação passa a interferir na organização dos espaços privados e da cidade, através da institucionalização de 42 artigos que demonstram a intenção do poder público exigindo a adequação das edificações às novas regras (ALMEIDA, 1999) na busca da melhoria da infra-estrutura, do saneamento e da higiene.

A legislação municipal, como as demais que passam a se estabelecer, no resto do país, identifica as “marcas do passado colonial” responsáveis pela falta dos diversos serviços públicos e reconhecem a existência da pobreza, passando a ocupar-se destas questões (SOUZA, 1999).

Relatos da época contam sobre os cortiços existentes - o Censo de 1909 havia identificado 1210 cortiços na cidade - e as exigências da Intendência para que os pobres saíssem do centro, podendo continuar apenas aqueles que “se sujeitassem às regras da higiene e da moral” e que se dispusessem a pagar os “décimos urbanos” ao governo (PESAVENTO, 1992), deixando clara uma deformação que acontece, ainda hoje, nas cidades brasileiras: a cidade legal dos ricos e os arrabaldes da informalidade reservados aos pobres.

Em 1913, o Ato n.º 96, publica o Regulamento Geral de Construções, que passa a “exercer severa fiscalização sobre as construções”, e, publicado pelo Intendente Municipal, José Montauri, expande a ação do governo sobre a cidade, reconhecendo que a situação de habitabilidade das áreas públicas e privadas estava muito degradada, mantendo os velhos

problemas de higiene e de saneamento, principalmente nas áreas das moradias da população de baixa renda (pensões, cortiços, casas de cômodos e avenidas). Defendendo o bem público e o controle social, o Intendente organiza a forma urbana e o espaço privado, facilitando a acumulação capitalista, onde a ideologia positivista dita as regras, como bem observa Maria Soares de Almeida:

Nesta ótica cabia a melhoria das condições de higiene e de salubridade, o embelezamento das praças e a abertura de novas vias, como também o ordenamento do espaço privado, traduzido no controle da ocupação dos lotes, nas regras mínimas de aeração dos compartimentos, na regularização das interfaces entre o espaço público e privado. (ALMEIDA, 1999, p.104)

Especificamente em relação à moradia dos pobres, o documento legal proíbe a divisão de casas para a formação de pensões e estabelece regras para a constituição de cortiços, que deverão: localizar-se fora do 1º. Distrito; possuir as áreas abertas vazias de no mínimo 1/3 da área do terreno (mantendo a taxa de ocupação de 2/3, como para o resto da cidade); apresentar para cada casa um pátio mínimo de 4m; rua interna com, no mínimo, 4m e ser cercado e ter um portão que possa ser fechado para a via pública. Novamente, identifica-se aqui a preocupação do Poder Público com as questões do saneamento, da saúde e da higiene, e igualmente de esconder e de conter (com portões passíveis de serem fechados para a cidade) os moradores pobres. O Regulamento é explícito também em relação a que os prédios que não se adequassem às posturas estabelecidas e viessem a prejudicar a saúde e a regulação pública, poderiam ser desocupados e fechados pela municipalidade.

Dentro desse ideário, o Código determina, no Art.3º, “As condições essenciais a que estão sujeitas as edificações”, onde a relação entre altura das edificações e a largura das vias demonstra uma intenção de determinar a morfologia e a salubridade da cidade que se expande, e de

controlar a densidade, estipulando taxas de ocupação dos terrenos; determina áreas mínimas de portas e janelas para iluminação e ventilação dos cômodos (que deveriam ter, no mínimo, um quinto da área de cada compartimento); exige que as habitações com mais de 20m de fundo passem a ter uma área de iluminação lateral; determina as alturas de pés direitos (5m para o primeiro pavimento, diminuindo gradativamente para o segundo e terceiro); proíbe a construção de casas de madeira geminadas, e estabelece as larguras de ruas e passeios, atribuindo a conservação dos passeios à municipalidade. Determina, ainda, que as áreas mínimas dos compartimentos não deverão ser menores do que 7m², o que, para uma altura de 5m, nas casas térreas, a cubagem do ar deveria ser de 35 m³.

Esta regulação da cidade de Porto Alegre de 1913 mostra um avanço nas regras construtivas exigidas pela municipalidade e a intenção de assegurar a melhoria das condições da cidade e das moradias, incorporando razões de segurança, de higiene e padrões (alturas, larguras, afastamentos, materiais, segurança ao fogo, drenagem, iluminação e ventilação, etc.) que ou não apareciam no código de 1893 ou apareciam de maneira insipiente.

Em 1914, o engenheiro João Moreira Maciel, conclui para Porto Alegre o Plano de Melhoramentos, que procura planejar a cidade nos princípios identificados pela influência francesa de Haussmann, traçando um novo desenho para a cidade. O Plano Maciel busca atender as necessidades crescentes de trânsito, beleza e higiene sob o critério de “melhorar, conservando”⁷², formulador do urbanismo do período, e baseado na abertura

⁷² Maciel inicia seu Relatório do Projeto de Melhoramentos, afirmando que não é possível a abertura de vias largas no centro de Porto Alegre devido às despesas que isto acarretaria, mas recomenda a atenção da intendência para a parte suburbana da cidade e as demais áreas não compreendidas no seu Plano. Este identifica as vias existentes e de acordo com um planejamento que privilegia o embelezamento e a circulação (“procurando o pittoresco”) e assim explicado pelo engenheiro: *“Não podemos aplicar senão em parte as idéias que acabamos de expor, devido aos escassos recursos de que dispõe a Municipalidade, à dificuldade de introduzir certos melhoramentos, pela disposição topographica especial da cidade, que não permite pequenos embelezamentos senão a custa de enormes despesas; de modo que nos cingimos ao que era praticável, esperando, porém, que o projecto actual possa satisfazer em muitos pontos às necessidades crescentes de trânsito, belleza e hygiene da Capital”. (Plano Maciel, 1914, p. 4).*

As ‘idéias que acabamos de expor’ a que se refere o engenheiro Maciel expressam sua preferência (“somos partidários”) de uma proposta com amplas avenidas (“com o mínimo de 22m e arborizadas”), os roundabouts (“estabelecendo de quando em quando rond-points”) e os alinhamentos curvos das vias (“só deixando a

de novas vias, interligando o centro às áreas das periferias situadas para além dos muros da cidade, com ações de saneamento (higiene, redes de água e esgoto, aterros), circulação (alargamento de vias, avenidas, ligações viárias, o cais) e embelezamento (jardins e parques ajardinados). O plano tratou, também, de reforçar o papel comercial da cidade e do saneamento da área próxima à atual Usina do Gasômetro (antiga Ponta da Cadeia) e da Praia de Belas, e, embora não legislasse especificamente sobre códigos construtivos, estabeleceu ordenamentos urbanos importantes, como por exemplo a proposta de ajardinamento da Avenida Marginal (atual Praia de Belas), considerando ter a via o “único fim a beleza e a higiene da cidade, e institue por esta forma um agradável passeio” (Plano Maciel, 1914, p.11).

Este Plano e o Código de 1913 formulam muitas das propostas urbanísticas que direcionarão nos próximos anos a cidade, que cada vez mais fica complexa, com a presença de edifícios públicos importantes como a Igreja Matriz, o Teatro São Pedro, as Faculdades (Farmácia, Medicina, Engenharia, Direito), as redes de infra-estrutura, as canalizações, os aterros, com a presença da linha férrea (que liga Porto Alegre a São Paulo) e de bondes elétricos, deixando marcas e delineando uma morfologia que se mantém até hoje, com bairros que se consolidavam paralelamente ao comércio e à indústria, que ampliavam suas atividades (SOUZA, 1999).

Em 1926, em Porto Alegre, o Decreto de nº 53, altera o Regulamento Geral sobre Construções, determinando o número de pavimentos no centro e estabelecendo para pé direito as medidas de 3.20m, 3.00m, 2.80m e 2.60m, para o primeiro, segundo, terceiro e quarto pavimentos, respectivamente, e continuando a partir daí a 2.60m. O código altera também a cubagem exigida para os compartimentos, que passa de 30m³ para 25m³ para cada uma das peças. Mas a grande novidade do Decreto nº 53, é o de estabelecer novas alturas para as construções no centro da cidade, que não poderão ter menos de três pavimentos (é bom lembrar que a lei de 1913 havia recomendado, a construção de dois andares para a Rua dos Andradas), assumindo a estética do prédio de apartamentos como determinante da

linha reta para certos casos”) (Plano Maciel, 1914, p.1) o que demonstra o caráter de embelezamento e de circulação viária presentes do Plano, o que é adequado às formulações higiênicas características do período.

morfologia da cidade. Na nova regulamentação, é definido também que as novas construções ficarão “sujeitas ao exame arquitetônico por parte da Intendência” o que demonstra as preocupações com a estética e o embelezamento da cidade que a municipalidade começa a ter e que é reforçado pelo Artigo 6º, que cria um prêmio anual, em dinheiro, “para a fachada do edifício que melhor estética apresentar”.

Em 1927, o Intendente Octavio Francisco da Rocha, criou regras para o lançamento e a regulamentação de vias, que obedeciam “as regras e princípios do urbanismo, de comodidade de tráfico e de salubridade” (Decreto nº. 108 de 10 de setembro de 1927), decretando que “só será permitida a abertura de vias de comunicação com prévia licença da Intendência e quando o respectivo traçado não contrariar o “Plano Geral de Melhoramentos” e de expansão da cidade”. O Art.8º determina uma faixa de domínio municipal nas margens de estradas de ferro e de cursos d’água, cujas dimensões serão estabelecidas pelo município e o Art.9º do decreto determina as dimensões das vias principais da cidade, que variavam entre 12m e 25m, para ruas residenciais e avenidas, respectivamente, especificando que as mesmas, quando abertas no perímetro urbano, deveriam atender às exigências de meio fio, infra-estrutura para escoamento de águas pluviais e correntes, redes de esgotos e pluviais, iluminação pública e arborização nos passeios e /ou central e a nomenclatura das vias abertas, cujos nomes deverão ser indicados pela Intendência. A cidade ficou pronta para um novo momento, onde a hegemonia rural foi substituída por uma insipiente burguesia urbano-industrial, que necessitava do planejamento urbano para sua organização espacial e sua constituição no país que se urbanizava.

Porto Alegre, no próximo período, continuou a se expandir e a estabelecer ordens de embelezamento e padrões morfológicos determinados para as áreas centrais (a derrubada dos velhos casarões e a construção de prédios de três pavimentos). Em 1930, Alberto Bins sucedeu Otávio Rocha na administração municipal (1924-1927) dando continuidade aos trabalhos de Rocha e utilizando a mesma legislação, pois não se tem notícia de que até 1930, outra lei ou instrumento da administração municipal, determinante de dimensões urbanísticas ou da habitação, tenha sido criado na cidade.

3.5.2.2 De 1930 até 1963

No Rio Grande do Sul, especificamente entre 1897 e 1937, período em que um único partido governou o estado, o Partido Republicano Riograndense – PRR, os governantes, fortemente inspirados pela ideologia positivista, estimularam a modernização e os princípios promotores do progresso e da ciência, e o Estado incentivou e buscou desenvolver as forças produtivas, com a “defesa do bem público e a imposição da ordem urbana”. Devido à sua preponderância constitucional sobre o município, o período se manteve com notável continuidade administrativa e do ideário político, o que foi importante para as obras públicas no município, que instituiu ações de modernização e saneamento, enquanto “[...] postulava-se como representante de todos os grupos sociais e oferecia às camadas médias urbanas um padrão de moralidade política e de austeridade de governo” (NYGAARD, 1993) o que era bastante discutível, devido às contradições entre os discursos e as práticas estabelecidas. Anteriormente à década de 1940 não havia registros claros sobre favelas em Porto Alegre, sendo que a designação inicial, quando as mesmas são identificadas, no período entre 1945 e 1946, é o de conjunto de ‘malocas’⁷³, sendo que o IBGE não identificou até 1940 ‘casebres permanentes’ o que permite a suposição de que as primeiras ‘malocas’ tenham surgido entre os anos de 1945 e 1946. A identificação desses assentamentos na cidade levou à constituição da Comissão da Casa Popular, cujos trabalhos, coordenados pelo industrial A. J. Renner, levaram à criação da Companhia de Materiais Pró-casa Popular, um “banco de materiais” que fabricava material de construção para a habitação da população pobre (tijolos, telhas, esquadrias, etc.). É também neste período que a cidade começa a alterar novamente sua legislação urbana, marcando seu papel no estado. Entre 1940-1950 a população da cidade cresceu 78%, tendo, dentre outras razões, a atração,

⁷³ De acordo com Lúcia Mascaró, em seu trabalho *Espaço e Uso no Habitat Popular*, há indícios de que o nome “maloca” referia-se às casas dos índios, passando mais tarde, após a Abolição da Escravatura, a designar as moradias de negros libertos, e, após, pouco a pouco, vindo a designar a moradia pobre das favelas (MASCARÒ, 1993, apud D’Ávila, 2000). De acordo com D’Ávila encontra-se em registro do Demhab, de 1966, referência a ‘maloca’ como “todos os aglomerados marginais habitacionais erguidos em terrenos baldios devolutos ou mesmo de propriedade pública ou privada, sem arruamento, sem higiene (...) e sua construção é, na maioria das vezes, de madeira”. (D’ÁVILA, 2000, p.15) No sentido estrito, maloca refere-se à habitação precária do ponto de vista construtivo, de insuficiência de serviços urbanos e de irregularidade na propriedade, usualmente erigida em terreno alheio. A referência a um núcleo de malocas significa o mesmo que favela (IPEA, 2001).

produzida pelo comércio e pelos serviços, para os trabalhadores. O crescimento da população levou a PMPA a disciplinar as atividades dos especuladores imobiliários, através da Lei 1233/1954 que regulou os loteamentos urbanos. Isso levou ao aumento dos preços dos lotes no centro, onde havia melhor infra-estrutura e as moradias dos mais ricos, deslocando os trabalhadores para a periferia sem regulação e que não interessava à especulação imobiliária, fazendo surgir novos núcleos na cidade e fora dela (Alvorada, Cachoeirinha), o que aliado à política de remoção de moradias precárias (iniciada em 1949), obrigava os trabalhadores a buscar outras localizações para morar (CARRION, 1987).

Em 1939 é instalada a primeira reunião do Conselho do Plano de Porto Alegre, integrado por representantes do empresariado e profissionais ligados à arquitetura e à engenharia e onde o engenheiro Gladosch, encarregado de produzir um plano urbano “definitivo” (DEÀK & SCHIFFER, 1999, p.209), demonstrando um discurso que entende o planejamento como um conjunto de ações integradas que necessita de informações de varias áreas para constituir o plano que irá ‘desenvolver’ a cidade.

Alterações significativas dos dispositivos urbanísticos em termos de padrões, acontecem em 1940, com a determinação do lote mínimo de 120 m², com testada mínima de 10m, e a alegação, consistente, feita pelo Poder Público para propor tal alteração, assenta-se sobre os investimentos realizados em infra-estrutura, a qual deveria ser melhor e mais utilizada por uma população maior, capaz de pagar, através do impostos urbanos, pelas melhorias criadas⁷⁴.

⁷⁴ É interessante verificar, que quase 60 anos depois, em 1999, o 1.º PDDUA de Porto Alegre, propõe a mesma ação, quando altera as alturas das construções em Porto Alegre. Sob a alegação que a densificação propiciada pela maior construção em altura, traria mais oferta de moradia nas áreas já servidas por infra-estrutura - que, em certas áreas da cidade estaria ociosa, enquanto a baixa densidade, em outras áreas, era insuficiente para pagar a própria infra-estrutura e sua manutenção - o novo Plano Diretor aumenta os índices construtivos, para a cidade, estabelecendo maiores possibilidades construtivas, especialmente em altura. Era igualmente intenção Plano conseguir que a maior oferta de habitações viesse a diminuir o preço da oferta da unidade habitacional, baseado em que a infra-estrutura seria melhor paga (diminuindo os impostos) e que o município não necessitaria estender a rede de infra-estrutura para atender ao requerimento de novas áreas de expansão (baseado na expectativa de que a densificação cobriria as exigências de novas áreas servidas por infra-estrutura, para abrigar a população, especialmente as de baixas rendas, o que não ocorreu, ficando os lucros com a diminuição dos custos de infra-estrutura e do aumento da densidade, - se é que houve - com os empreendedores imobiliários.

Embora o discurso remeta à preocupação com a moradia popular, as medidas majoritárias tomadas e enfrentadas pela administração municipal são direcionadas a outras questões e à problemática geral da cidade, sem que a questão da moradia da população de baixa renda assuma a predominância dos investimentos ou da ação municipal, exceto no discurso. Como pode ser visto nas palavras de Maria Almeida:

[...] A cidade formal permite, ainda hoje, muitos fragmentos de suas estruturas morfológicas idealizadas pelos planejadores em cada época. A esta se associam os espaços da cidade informal, a moradia dos pobres, que sem renda não se capacitam a pagar pelos custos de urbanização e cuja imagem não corresponde à nenhuma regra urbanística que os planos preconizaram. (ALMEIDA, 1999, p.117)

Entre 1951 e 1961, houve alterações significativas, na legislação urbana porto-alegrense. É nesse período que foram desenvolvidas as diretrizes urbanísticas de Ubatuba de Farias e de Edvaldo Paiva sobre o conceito de perímetro de irradiação e de descentralização urbana no pré-plano diretor de 1951, que é elaborado como um plano de desenvolvimento, baseando-se em exaustiva pesquisa demográfica e sócio-econômica, na evolução urbana, nas condições físicas e na oferta de serviços, no uso do solo, nos aspectos históricos. De acordo com Nygaard, o plano de Paiva “[...] pode ser considerado como o principal resultado de todo um esforço intelectual iniciado em fins da década de 30” (NYGAARD, 2005, p.183), e propõe a instituição dos zoneamentos de uso, além de propor uma reforma tributária e de sugerir um conjunto de ações de gestão para o município, incluindo formas de arrecadação para a obtenção de recursos.

Talvez ainda com base nas mesmas necessidades verificadas anteriormente, o Poder Público decreta, em 1952, um outro aumento da densidade, afirmando, de maneira definitiva, a opção pela verticalização (embora tímida) da cidade nas áreas centrais, passando a permitir a

construção de 2 pavimentos em todo o centro e a construção de 30m em altura na Rua dos Andradas e de 70m na Av. Salgado Filho.

Dois anos mais tarde (1954) parece que a cidade necessitava de mais áreas de expansão para além da área central, já servida por infraestrutura, e o Poder Público passa a legislar sobre os novos loteamentos, determinando, dentre outras exigências que os loteamentos urbanos deverão ser contíguos à área urbana consolidada; oferecer redes de infra-estrutura básicas (à época, abastecimento de água, esgoto cloacal e pluvial e energia elétrica); não estarem localizados em áreas alagadiças ou com declividades maiores do que 30%; os arruamentos deveriam ser doados à municipalidade e conter o nome das ruas e a numeração que serão aprovados pelo município; determinava área verde mínima de 10% do total de gleba e o lote mínimo de 300m² com testada mínima de 10m, determinando, ainda, que as vias dos loteamentos deveriam adequar-se ao traçado viário existente na cidade.

Em 1959 é aprovado o Plano Diretor de Porto Alegre, desenvolvido por Edvaldo Paiva entre 1954 e 1959, e que finalmente é efetivado no governo de Leonel Brizola, e aprovado pela Câmara de Vereadores sob a Lei n.º 2.046 de 1959 e alterado pela Lei n.º 2.330 de 1961.

O Ante-projeto de Lei, enviado à Câmara de Vereadores, em outubro de 1961, dando nova redação ao Plano Diretor de 1959, para aprovação, tem a *Justificativa* e a *Apresentação* já aprovadas pelo Conselho do Plano Diretor e pela Comissão do Código de Obras, feita pelo Engenheiro Walter Haetinger, Secretário de Obras e Viação do Município à época, reivindicando que o crescimento da população exigia “planejamento global”, tal como:

[...] dispor de novas reservas para verdes públicos, pois a cidade só conta com 8% de áreas destinadas a praças, do total urbanizado; a previsão e de reserva de novas áreas para colégios e para mercados públicos; a previsão de áreas para a realização de novas obras especiais de interesse viário: rótulas, túneis, viadutos, etc.; a previsão de abertura ou alargamento de vias públicas destinadas ao desafogo do tráfego cada vez mais intenso, face ao crescimento de 13.620

veículos automotores em 1950, para 29.521 de passageiros e 4.662 de carga em 1960, sem falar na densidade do transporte coletivo, e, o que é muito importante, a fixação de um zoneamento de uso e da densidade populacional, estabelecendo limites de aproveitamento para os lotes, nas diversas zonas e para diversos usos. (Ante-projeto de Lei do Plano de 1961, outubro de 1961, p. 6).

Haetinger discute as críticas que o Plano vinha sofrendo a partir do setor imobiliário, segundo as quais, a Lei estaria “reduzindo o lucro que advinha do terreno”, rechaçando a crítica e enfatizando que não houve retraimento da construção civil e que o novo Plano “não elevou o custo da construção, e sim, condicionou a níveis razoáveis o valor dos terrenos, nas diversas zonas da cidade”. O plano, partindo da análise da cidade sob os aspectos físicos, econômicos e sociais, passa a propor zoneamentos de uso residencial, comercial e industrial, sob a inspiração modernista de habitar, trabalhar, circular. Como neste ano (1959) é aprovado o Código de Obras de Porto Alegre, Lei 2046/59, ambos passam a estipular, em conjunto, as taxas de ocupação e alturas das edificações e são criados centros de bairros, definidas as localizações de grandes equipamentos urbanos e discutida a problemática da metropolização devida ao crescimento da urbanização da cidade. O plano, baseado nos princípios da Carta de Atenas, estabelece também a organização dos espaços através das unidades de vizinhança, áreas configuradas por unidades de moradia delimitadas pelas vias locais, criando uma unidade escolar, uma praça - espaço aberto público com verde e play-ground e as alturas das edificações passam a ser estabelecidas a partir das dimensões dos terrenos e das larguras das vias, dando uma outra face à cidade.

Mantendo aproximadamente estas mesmas determinações por um longo período, as propostas da lei de loteamentos municipal, de 1954, perduram até 1979, quando foram criados: a Lei 6766/79, lei de loteamentos de caráter nacional, a qual todos os loteamentos passam a submeter-se no país, e, localmente, o PDDU, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre de 1979.

3.5.2.3 De 1964 até 1988

A partir de 1964, o Banco Nacional de Habitação BNH, criado pelo governo militar, passa a produzir moradias para promover a aquisição da casa própria e a construção habitacional para as populações de baixa renda, com atuação que abrange o espaço urbano, o planejamento das cidades e outros setores da economia, tornando-se o mais importante promotor das ações na área da habitação entre 1964 e 1986.

A política habitacional assentada sobre as práticas preconizadas pelo Banco Nacional da Habitação, passa a promover a remoção das populações de baixa renda para as periferias, (como a remoção da população da área da Ilhota para a Vila Restinga⁷⁵ e os programas de recuperação urbana, como os Projetos Renascença e Padroeira) assim como a fazer a recuperação viária, redes de infra-estrutura, tráfego intra-metropolitano (como o Trensurb) e obras de infra-estrutura como o Porto Seco e os corredores de ônibus. As ações locais, aplicadas pelo órgão municipal, o Demhab mostram o incentivo da administração local à expansão da área urbana, induzindo a ocupação das periferias quer pelas remoções produzidas pelas Vilas do Demhab, quer através dos re-assentamentos como o da Restinga. Este tipo de ação vai se manter constante até a década de 70.

Novamente se coloca o papel do poder público de afastar dos olhos do resto da população, a população pobre, em uma tentativa de erradicar a pobreza das áreas mais valorizadas, limpando o espaço urbano central. Este procedimento, além de gravar a diferença no espaço que vai ser reproduzido, agora na periferia, produz a mais acabada forma de segregação física: ao localizar a população em áreas de difícil acesso devido a dificuldade de acesso-circulação promovida pela falta de transporte público, tornando a mobilidade urbana dificultada, quando não impedida. Dados apontam que no período entre 1971-1976, o Demhab assentou 7.744 famílias, sendo 747 na vila Restinga Nova; 2.519 em Vilas de Porto Alegre, e o restante das famílias,

⁷⁵ O projeto da Vila Restinga Nova é um projeto de grande vulto, implantado pelo Demhab com recursos do SFH, com início em 1971, instalado em uma área periférica da zona sul da cidade, localizada a quase 30 km do centro urbano, sem transporte e sem emprego e cuja instalação de infra-estrutura se estende até hoje, este assentamento é a segunda parte do Projeto Restinga Velha, implantado nos anos 60, pelo Demhab na mesma área. Esta segunda fase foi dividida em 4 etapas, onde famílias foram assentadas em casas (3.508) e apartamentos (1.216), embora muito diferentemente das fases iniciais, quando os removidos eram moradores das 'malocas'.

foram localizadas nos municípios da Região Metropolitana. (IPEA, 2001 apud CRUZ, 1981). O Censo municipal, realizado pela PMPA-Demhab, em 1973, identifica 124 assentamentos, que abrigavam 20.152 unidades de moradia e 105.833 habitantes, que representavam 10.67 % da população. O relatório de conclusões do Censo afirma a importância de reassentar as populações das áreas de sub-habitação. (CENSO 1973, PMPA-Demhab), o que demonstra as formas de tratamento, dadas à época, para a população das áreas irregulares. Entre 1971-1976, o poder público municipal removeu 57.8% das famílias que viviam em favelas de Porto Alegre, para outras áreas da RMPA, especialmente Alvorada, Canoas, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão. (Relatório III, 2000). Estes procedimentos eram baseados na Lei Orgânica Municipal, n.º 2902/65, onde o slogan “Remover para Promover” descrevia bem o que era estabelecido na lei municipal: “retirar das habitações marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando melhores moradias” ou seja, a lei preconizava a retirada das populações para serem reassentadas na periferia (MAYER et. all., 2006).

Em termos gerais para o país, até 1964, os governos haviam construído, entre os diversos órgãos de provisão habitacional (FCP, IAPIs e CEF), 138.000 unidades habitacionais, para dar conta de um déficit habitacional que, em 1960, fora estimado em 8 milhões de moradias. O ritmo de construção considerado normal para a cobertura do déficit habitacional, é a produção de 1 a 3 unidades habitacionais para cada 1000 habitantes.⁷⁶

Até 1970, o Demhab trabalhou com a Cohab-RS, produzindo habitações com recursos do SFH em Porto Alegre, com uma produção que em 1976 alcançou 2.881 unidades, contemplando neste número os conjuntos Ruben Berta e Costa e Silva. Neste período, Demhab, opera sob a orientação do BNH, que não trabalhava especificamente com reurbanização de favelas ou lotes urbanizados, mas afiançava o princípio de remoção⁷⁷ e de erradicação

⁷⁶ Um estudo da ONU, em 1963, estimava-se para a América Latina um déficit habitacional de 20.3 milhões de unidades. Para dar conta dessa realidade seria necessária, nos próximos 30 anos, a produção de 10 unidades para cada 1000 habitantes, portanto, uma variação de três a dez vezes maior do que as estimativas consideradas dentro da “normalidade” (SCOPE, 1978).

⁷⁷ Entre 1971 e 1976, foram removidas 7.744 famílias para áreas da periferia ou outros municípios, a partir de Porto Alegre, e essa remoção fez parte de um grande projeto de “recuperação urbana”, o Projeto CURA, de

das favelas. A partir de 1981, as ações se dão dentro dos programas Profilurb e Promorar, que surgem respectivamente de 1974 e de 1979, já com padrões flexibilizados, especificamente em relação a tamanho dos lotes ofertados e às áreas dos cômodos.⁷⁸ Estes programas específicos do Banco, e adotados pelo Demhab, passam a financiar os *site-and-services*, ou seja, lotes urbanizados com água, luz, esgotos e serviços comunitários (escolas e postos de saúde) e com financiamento por 25 anos (o Profilurb), retraindo-se desta faixa de renda, as casas completas, do tipo chave-na-mão. O outro programa, Promorar, único que atuou no próprio sítio onde se localizava o assentamento informal, permitia a permanência da população no local, e, portanto, fazendo, já na década de 1980, reurbanização de favelas e assumindo a não-remoção. Deste ano (1981) até o fechamento do Banco, os dois órgãos, juntos, produziram 7.948 unidades no município; iniciaram a recuperação de áreas com urbanização precária; recuperaram vilas já existentes, programaram e executaram mutirões; promoveram redes de iluminação pública, esgotos e pavimentação.

No entanto, a atuação dos projetos do Banco em Porto Alegre (como de resto, em todo o país) não se fez sentir de maneira significativa em relação à diminuição do déficit habitacional para a baixa renda. Sua atuação, ao longo do tempo, transformou-se para atuar mais amplamente, no planejamento urbano, ao perceber que apenas ações localizadas na moradia não surtiam os efeitos esperados. Além disso, seus financiamentos, cada vez mais, distanciaram-se das populações de rendas mais baixas.

Em 1979, a Lei Federal 6766/79 foi promulgada, e naquele mesmo ano, também, em Porto Alegre foi promulgado o 1.º PDDU, o Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, criado pela Lei Complementar nº. 43/79 de 21 de julho de 1979, que consolida a legislação urbanística de Porto Alegre, através da organização de um modelo espacial, de controle das atividades a partir do zoneamento de usos, do controle das

revitalização da área central da cidade e que envolveu desapropriações e a abertura de espaço para a construção da IIª Perimetral.

⁷⁸ O Profilurb (1974) foi um programa habitacional bastante acessível e inovador, que propunha o financiamento de lotes urbanizados, oferecendo água, luz e esgoto para população de 0-3 salários mínimos. O programa Promorar (1979) propunha a reurbanização de favelas, com a substituição dos barracos por casas de alvenaria de 25 m² (um cômodo polivalente e um banheiro) com possibilidade de ampliação, em um terreno de 75 m².

edificações (ou regime urbanístico), de zonas especiais, da especificação do perímetro urbano e dos padrões para a expansão territorial (ou seja, os padrões para os loteamentos). Durante a vigência do 1º. PDDU (1979-1999) ocorre o maior crescimento no número das construções na cidade, o que faz com que o mesmo deixe sua marca não apenas na extensão territorial que abrangeu, mas devido à morfologia proposta, à influência na formação dos bairros, nos corredores de circulação e nas propostas de sistema viário e de loteamentos. Os zoneamentos foram propostos através de lista de atividades permitidas nas deferentes áreas da cidade, associadas a uma circulação viária, criando unidades residenciais cercadas por corredores de serviços, com alturas maiores e tráfego mais intenso e localizando pólos de comércio e serviços. A proposta permitia um conjunto de equipamentos e serviços complementares que apoiavam a unidade de vizinhança, como uma área relativamente autônoma proposta para suporte às necessidades do dia-a-dia. O controle das edificações contava com os instrumentos: índice de aproveitamento, taxa de ocupação, alturas e recuos (laterais, de frente e de fundos). Desta maneira o Plano consegue ter um controle sobre a densidade, através do índice de aproveitamento, que procura encontrar a relação adequada entre a área construída e a área do terreno. O instrumento 'zonas especiais' permitiu a adaptação às necessidades específicas de determinadas áreas da cidade, gerando uma apropriação do instrumento para a designação de espaços necessários ao tratamento do patrimônio histórico, áreas de recuperação urbana e o patrimônio ambiental. O Plano diretor físico, além de propor uma divisão do território em duas zonas, a intensiva (as áreas ocupadas mais os vetores de crescimento), as zonas de ocupação extensiva (a área periurbana, que conteria a expansão urbana intensiva) e a zona rural, baseada em uma proposta de ocupação rarefeita⁷⁹. A zona urbana intensiva foi dividida em

⁷⁹ Os limites de perímetro urbano de Porto Alegre foram muitas vezes ajustados devido à necessidade de edificação ou parcelamentos normalmente em situações de continuidade com a malha urbana. Trabalho do IPEA identifica que apenas em duas situações alterações significativas ocorreram na vigência do Plano de 1979, com grandes alterações envolvendo áreas rurais. Uma delas foi a transformação de um vazio rural de um único proprietário em área urbana, o que foi aprovado pela Câmara Municipal. O outro caso que levou anos de tramitação é o da Vila Restinga, para a adequação de novos limites devido à necessidade de reconhecer assentamentos irregulares promovidos no entorno da vila, por particulares (loteamentos clandestinos ou irregulares). Há uma outra situação que é a da Lomba do Pinheiro, que deseja a incorporação de áreas rurais ocupadas à área urbana intensiva. Os órgãos

setores denominados de Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) e o regime urbanístico e os dispositivos de controle das edificações foram definidos como consequência da ocupação prevista para cada setor (Unidades Territoriais Residenciais, Mistas, de Comércio/ Serviços e Industriais). Também foram criadas as chamadas Unidades Territoriais Funcionais para áreas especiais e que deveriam, por esta razão, contar com um regime urbanístico próprio. Desta maneira ficam determinados os tamanhos mínimos dos lotes (com os lotes urbanos mínimos com 300m² para os loteamentos novos, com determinação de 15% das áreas destinadas a verdes públicos ou áreas de lazer, ou 10m², por habitante), as larguras das ruas, o traçado viário e hierarquia de vias, as áreas a serem doadas à municipalidade para equipamentos públicos, os equipamentos e suas posições, especificando dimensões e destinações de áreas dos novos loteamentos urbanos, vindo a juntar-se às determinações da Lei Federal n. 6766/79, a Lei de Loteamentos recentemente criada.

Levando-se em conta que, segundo Mascaró, o sistema viário consome entre 20 a 25% da área total de uma gleba, conclui-se que somando os 15% acima referidos, chega-se à parcela de 35 a 40% para uso privativo, isto é, efetivamente destinados aos lotes. A Lei 6766/79 previa no mínimo 35% de área doada ao município. O plano é pensado para todo o município, e dota a cidade, além de um Conselho do Plano (que passa a discutir, implementar ou alterar as ações e direções propostas para a cidade com a participação de diversos setores representados no Conselho), com um outro instrumento, o

[...]Fundo do Plano Diretor, cujos recursos estavam vinculados às finalidades do plano, segundo lista de prioridades anualmente organizadas pelo Conselho, e com as quais foram realizadas as primeiras desapropriações para implantação da 1ª. Perimetral e para

municipais têm identificado a dificuldade de impedir a ocorrência de loteamentos irregulares, e nos dois casos acima mencionados, “embora a incidência de pobreza urbana nessas áreas seja elevada” há preponderância dos loteamentos clandestinos em ambas as áreas. Outra situação que tem sido identificada na cidade, na zona de ocupação extensiva e nas de interesse ambiental, mesmo sob a vigência do 1.º PDDUA, tem sido os loteamentos clandestinos, que tendem a criar um adensamento não recomendado pelas diretrizes do Plano (IPEA, 2002).

a ampliação da rede escolar do município. (SALENGUE, 1993, p. 159).

Muitas críticas foram (e continuam sendo) feitas ao PDDU de 1979, sendo talvez mais constantes as acusações sobre a “abordagem tecnocrática que baseada na racionalidade técnica”, que apenas atende “aos interesses dos que podem pagar pelos padrões irreais” colocados pelo plano, cujos instrumentos servem “aos interesses dos grupos privados, financeiros e da construção” e que geram ações públicas que primam por “intervir nas áreas mais aptas ao capital”. Em 1986, é identificado, em Porto Alegre que 54% dos terrenos urbanos estavam desocupados e embora o Plano tenha criado diretrizes e possibilidades para a criação de “loteamentos de interesse social” que poderiam ser produzidos pela municipalidade, cresciam tanto as invasões quanto a população favelada do município (taxa média de crescimento de 9.8%, entre 1980 e 1985, totalizando 270.000, o que significou um acréscimo de aproximadamente 4% se comparada à taxa de crescimento médio anual da população moradora em assentamentos irregulares nos anos 1970). Além disso, é entendido que o fato de o Plano ter passado a exigir infra-estrutura urbana completa para a aprovação de loteamentos convencionais, acrescido da inflação do preço da terra no período, inviabilizava, na prática, a produção de loteamentos dirigidos à população de baixa renda. Essas críticas ao 1.º PDDU são bastante semelhantes aos questionamentos e interpretações que vem sendo feitas à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a Lei Federal 6766/79.

No entanto, entre 1981 e 1982 o percentual da população vivendo em favelas, em Porto Alegre, era 11.9 % da população total (perfazendo um total de 134.110 pessoas distribuídas em 21.480 moradias) não tendo diminuído em relação à década anterior, quando censo realizado pelo Demhab, em 1973, indicava a presença de 20.152 moradias e de 105.833 moradores, o que significou uma taxa de crescimento 1.2% entre as décadas de 1970 e de 1980. Em termos de localização, dos 90 núcleos informais identificados na época, 56% das vilas estavam em áreas invadidas pertencentes a proprietários

privados e 29.4% localizadas em áreas públicas, a maioria delas, praças e parques⁸⁰. É verificado também que 78.8% das vilas irregulares concentravam-se em assentamentos constituídos de 1-300 unidades de moradia, com tempo médio de existência de 8 anos (IBGE- PMPA, 1982)⁸¹.

Expandindo a visão sobre os assentamentos irregulares aos limites da RMPA, o trabalho de Carrion⁸² traz um amplo estudo da situação habitacional dos operários industriais da Região Metropolitana de Porto Alegre, focalizando muitos aspectos vinculados ao *habitat*, desde a renda familiar até as dimensões da moradia e do lote, materiais e despesas com transporte e alimentação. Esses elementos, acrescidos do preço da terra são analisados contra o valor e a evolução de valores, no tempo, do Salário Mínimo, no período entre 1954 e 1985. A autora identifica que tão recentemente quanto 1985, cerca de 54 % da área urbana de Porto Alegre estava desocupada, o que a leva a concluir que “não é, portanto, por falta de espaço que contingentes significativos da população são relegados a áreas longínquas, distantes dos pontos de acesso necessários, carentes de serviços básicos” (Carrion, 1987). A distância maior, e a menor regulação, paralelamente aos custos mais baixos

⁸⁰ Talvez nesse momento já se estivesse iniciando o processo, reconhecido recentemente, de invasão, pela população de baixa renda, das áreas dos loteamentos, naqueles percentuais estabelecidos através da Lei 6766/79, os 35% das terras deixadas vazias para uso público, de praças e serviços, as quais não trabalhados pelo município, foram pouco a pouco sendo ocupadas, impedindo a posterior regularização dos assentamentos e constituindo parte significativa, em termos de área, da informalidade atual da cidade (ALFONSIN, 2002; CLICHEVSKY, 2005).

⁸¹ Taschner (1997) mostra, para São Paulo, que as condições gerais das moradias das favelas tendem a melhorar ao longo dos anos, de existência, com a casa substituindo o barraco (ou a maloca), e apresenta dados onde é possível identificar que o número de casas de chão batido, nas favelas, passou 46.3% em 1973 para 4.5% em 1993; assim como em 1973, apenas 1.3% das moradias eram construídas de alvenaria e em 1991, este número passou a ser de 75% das casas. Em relação às áreas (m²), em 1973, a área média do domicílio era de 16.2 m² e em 1987 este valor era de 28.82 m², enquanto que a área por habitante passou de 3.92 m², em 1973, para 5.72 m², em 1987. A renda média dos salários das famílias também aumentou nas áreas estudadas, onde em 1973, era de 1.2 SM e passou para 3.85 SM, em 1987. Para a situação de Porto Alegre, o único item em que se pode fazer uma comparação com o trabalho de Taschner para São Paulo, e, mesmo assim, uma comparação simplesmente numérica, aparece uma similaridade entre as áreas verificadas para as moradias: no ano de 1981, a área das unidades de moradia nas favelas de Porto Alegre, apresenta o valor médio de 27.44 m² por unidade de moradia, enquanto para São Paulo, era de 28.9 m², em 1987.

⁸² O estudo referido é a tese de doutorado intitulada “Custo de Consumo Final da Habitação – O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre” apresentada à Universidade de São Paulo, em 1987, por Otilia Beatriz Kroeff Carrion (CARRION, 1987).

dos terrenos, compensaria o custo dos transportes, e assim, o gasto com transporte seria vantajoso em relação ao preço da terra. A outra opção seria ocupar áreas vazias e disponíveis na cidade (as invasões e a criação de favelas). A conclusão apresentada afirma os papéis determinantes da terra e da localização na constituição das condições da habitação da população de baixa renda, além de reafirmar uma tendência histórica, no comportamento da população, especialmente a de baixa renda, de compensar as distâncias e o tempo gasto nos deslocamentos, com o valor menor pago pelo preço da terra.

3.5.2.4 De 1988 até hoje

Após 1988, as políticas municipais nas cidades brasileiras, passaram a apresentar um conjunto de medidas que são produto das propostas de reforma urbana incorporadas pela Constituição. Novas perspectivas e concepções são propiciados por novos instrumentos legais, e representados, em Porto Alegre pela LOM de 1990, pelas AEIS de 1995 e pela nova abordagem ideológica que pesa seriamente sobre a visão que se estabelece em relação às questões urbanas e da habitação. O foco da discussão da questão da moradia enquanto abrigo e espaço para a reprodução das condições de vida do morador das cidades, é substituído por elaborações jurídicas, pela primazia da discussão sobre a importância da participação nas decisões sobre a cidade, pelas disputas pelos recursos financeiros para os municípios e pela hierarquia a ser dada aos problemas em relação às disponibilidades orçamentárias existentes.

Em 1988, a Frente Popular assume o poder político em Porto Alegre, com propostas de mudanças democráticas nas formas de gerir a cidade, buscando alternativas de gestão pública mais transparentes e participativas. O governo, formado por uma frente de partidos, sob a hegemonia do Partido dos Trabalhadores, em face às dificuldades orçamentárias e ao comprometimento dos investimentos para dar conta das propostas e das reivindicações dos movimentos populares, passa a desenvolver a gestão pública municipal através da orientação dada pelo Orçamento Participativo, onde fração disponível para investimento do orçamento público municipal é discutida, entre os grupos organizados por regiões geográficas da cidade, e as prioridades dos investimentos são

decididas.⁸³ Durante o governo da Frente Popular que esteve, com diferentes composições partidárias, na gestão de Porto Alegre, por 16 anos (1988-2002) importantes procedimentos foram imprimidos à cidade, dentre os quais a criação da nova LOM de 1990 e o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o 1º. PDDUA. Do ponto de vista da política habitacional, a gestão pública assume o princípio da não remoção das populações de baixa renda, a recuperação urbana e das moradias e principalmente a regularização fundiária, agindo de maneira determinada através dos instrumentos AEIS e do PRF, como de resto é o que acontece no país como um todo.

A Lei Orgânica Municipal (LOM) passa a atuar com um conjunto de medidas que vem antecipar em uma década os instrumentos que serão propostos e estabelecidos para todo o país pelo Estatuto da Cidade, em 2001, e que são reafirmadas, no município, pelo PDDUA. Segundo a LOM são objetivos do desenvolvimento urbano: o atendimento das necessidades básicas da população; a participação popular; o ordenamento do uso e ocupação do solo em consonância com a Função Social da Propriedade – FSP e a democratização da ocupação, uso e posse do solo urbano. Define ainda como meta prioritária para a política habitacional municipal a superação da falta de moradia para a população desprovida de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado, e que as ações do município consistirão em regularizar, organizar e equipar as áreas habitacionais irregulares formadas espontaneamente, dando prioridade às necessidades sociais de seus habitantes; participando com terra urbanizada inalienável pertencente ao Município, na oferta e cessão de espaço edificável a cooperativas habitacionais ou outras formas de organizações congêneres. E a Lei, em seu Art. 208, afirma o estabelecimento de diretrizes e normas de desenvolvimento urbano, garantindo

⁸³ Foge aos objetivos deste trabalho a apresentação das formas de funcionamento e constituição do Orçamento Participativo em Porto Alegre de maneira alongada e analítica. Muitas análises e interpretação do OP existem atualmente, a partir de trabalhos de pesquisa, teses e dissertações e de análises de vários autores, brasileiros e internacionais, e material pode ser encontrado no Conselho de Relações com a Comunidade (CRC) da PMPA.

[...] A urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção de moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência [...] a regularização dos loteamentos irregulares, clandestinos, abandonados e não-titulados; a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas [...] a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública. (LOM, 1990)

É importante que se chame atenção para a constatação de que a Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre tem, objetivamente, se constituído no conteúdo e na forma como as políticas municipais têm se desenvolvido, especialmente a partir de 1990, com a institucionalização do Programa de Regularização Fundiária. O discurso hegemônico que se estabelece é o que promove e defende a flexibilização, que passa inclusive a ser invocada como forma de defesa da sustentabilidade urbana e ambiental, diminuindo as exigências da legislação e forçando a diminuição dos padrões. O PRF passa a ser instituído como política pública municipal, constituindo-se no principal programa de regularização do município, atuando nas ocupações urbanas consolidadas, que requerem a participação no processo via demanda do Orçamento Participativo, OP. A regularização fundiária de loteamentos é desenvolvida pelo departamento municipal de habitação, Demhab, que trabalha com a regularização nas vilas e ocupações e desenvolve os estudos de viabilidade urbanística para as áreas a serem regularizadas. As regularizações não se constituem como parte de um programa: são procedimentos administrativos estabelecidos a partir de um decreto, com a coordenação da Procuradoria Geral do Município e a participação da Secretaria de Planejamento Municipal, que passa a agir com o entendimento de que regularização fundiária

[...] é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 199, p. 23.)

onde é explícito que a opção pela flexibilização de padrões urbanísticos faz parte da própria definição do programa, que se refere às melhorias no ambiente urbano do assentamento como uma preocupação “acessória” da ação pública, o que mostra a concepção da proposta assentada sobre forte dimensão jurídica, que busca a garantia da permanência das populações nos locais onde as mesmas se encontram, sem priorizar aspectos e âmbitos da materialidade física da moradia e do entorno urbano. A estratégia adotada pelo PRF, de busca de viabilização do assentamento e de sua manutenção nas áreas consolidadas da cidade formal, dentro das localizações regidas pelos padrões urbanísticos vigentes, como fator de viabilização jurídico-financeira, exemplifica uma das fragilidades do processo: a manutenção da diferença entre a cidade formal e a informal, esta, agora, *legalizada*, embora sob a forma de padrões não formais.

Na experiência de Porto Alegre, PRF não desenvolveu nenhum tipo de sistematização orçamentária (os recursos para a regularização devem ser disputados nas Audiências do OP, ano a ano), a maior parte das áreas ocupadas e das áreas regularizadas está em terras públicas (o que se por um lado não exige desembolso imediato do município, por outro lado, além de descapitalizar a municipalidade, tende a criar futuros problemas com a falta de áreas para equipamentos e serviços, áreas verdes, áreas de expansão, etc. Este aspecto é ainda mais reforçado devido à manutenção dos assentamentos, nas áreas das ocupações, sem as remoções que possibilitariam a abertura de espaço para a expansão das vias e das conexões necessárias à mobilidade urbana e à acessibilidade, para as novas áreas regularizadas). Esta forma de ação do PRF funciona no sentido de reforçar a segregação ou a não-integração dos assentamentos regularizados, de duas maneiras principais: internamente,

pela inexistência de espaços (praças, verdes, parques), equipamentos e serviços com dimensões que permitam a integração e a inserção social e na relação com o entorno imediato dificultando a mobilidade e as possibilidades de troca e acesso ao resto da cidade.

No ano de 1992, a Lei Complementar n°. 284 de 27 de outubro de 1992, instituiu o novo Código de Edificações de Porto Alegre, cujo objetivo é “garantir níveis mínimos de qualidade nas edificações” o que é traduzido nas exigências de “1) habitabilidade, compreendendo adequações de uso, higiene, conforto higrométrico, térmico, acústico e lumínico; 2) durabilidade; e 3) segurança”. O Artigo 11, em seu parágrafo 1º. identifica que são excluídas das exigências da lei “as obras que por sua natureza e simplicidade, dispensarem a intervenção de profissional qualificado, conforme definição legal”. Considerando as informações (legais) que interessam ao presente trabalho, o Art. 96, no parágrafo 1º. identifica que os vãos (aberturas/janelas, etc.) deverão permitir a renovação do ar dos cômodos (ou seja, apresentarem aberturas ou possibilidade de serem abertas) no mínimo em 50% da área mínima exigida, sendo que as aberturas para ventilação, em qualquer compartimento, não poderão ser inferiores a 0.40m² da área (exceto dutos ou lavabos, residenciais ou não, com apenas lavatório e sanitário, quando a abertura poderá ser de 0,25 m²).

3.5.3 QUAIS PADRÕES ESTÃO SENDO FLEXIBILIZADOS NO QUADRO DAS LEIS E POLÍTICAS LOCAIS?

Para organizar a resposta, escolhemos três elementos para o estudo da moradia: a *área* dos cômodos; as *áreas de ventilação e de iluminação*; e *as possibilidades construtivas e de dimensionamento dadas pelas AEIS*.

Utilizou-se, a definição clássica admitida pelo SCOPE (SCOPE, 1978), que estabeleceu três categorias para os padrões: (i) os de *uso do solo e densidade*, que indicam a quantidade de espaço disponível, os direitos de uso e as maneiras de uso e constituiriam os tamanhos de lotes, as taxas de ocupação, áreas construídas por lote, os números de pessoas por peça, os números de habitantes ou de domicílios por hectare, iluminação, conforto térmico, ventilação, etc.; (ii) os de *saúde e saneamento*, que se referem às

necessidades mais cruciais em termos habitacionais das populações, tais como qualidade da água (vinculada às doenças infantis, à morbidade até os 5 anos, etc.), esgotos, resíduos sólidos, ruídos, poluição, etc. e (iii) os de *equipamentos comunitários e de serviços*, que definem a qualidade do ambiente e do acesso a serviços comunitários, como recreação, comércio, espaços abertos, número de leitos por habitantes, número de shoppings por 1000 habitantes, etc. e que são definidos pelos códigos, planos e demais leis de edificação e de regramento urbanístico.

Verifica-se que as três categorias de padrões são alteradas, nos últimos anos, em Porto Alegre, com sua representação legal, como dispositivo urbanístico, modificada na legislação municipal. Verifica-se, aqui, a flexibilização dos padrões em relação ao Código de Obras, Ao Plano Diretor e às AEIS.

3.5.3.1 A flexibilização: vãos de iluminação e de ventilação

Os dispositivos urbanísticos, *vão de iluminação e de ventilação*, foram escolhidos por representarem padrões presentes ao longo de toda a legislação urbanística e habitacional permitindo, portanto, que a avaliação tangencie os aspectos urbanísticos e da moradia ao mesmo tempo, pois é vinculado aos dois âmbitos. O estudo baseia-se nos dispositivos propostos pelos três Códigos de Edificações, que são examinados, enquanto padrões, para os anos 1962, 1972 e 1992, conforme abaixo.

Tabela 10: Alteração nos padrões dos Códigos de Edificações de Porto Alegre Anos 1962, 1972, 1992

Uso		Padrão			
		Dormitório	Cozinha	Sanitário	
Vão de Iluminação e de Ventilação	Iluminação	1962	1/5 da área do piso (min 0.60 m ²)	1/7 área do piso (min. 0.60 m ²)	1/12 área do piso (min 0.60 m ²)
		1972	1/5 da área do piso (min. 0.60 m ²)	1/7 área do piso (min. 0.60 m ²)	1/12 área do piso (min. 0.60 m ²)
		1992	1/6 área do piso (min. 0.40 m ²)	1/6 área do piso (min. 0.40 m ²)	Mín: 0.25m ²
	Ventilação	1962	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação
		1972	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação
		1992	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação

Padrão		Uso			
		Dormitório	Cozinha	Sanitário	
		1992	1/12 área do piso	1/12 área do piso	-
Pé-direito	(m)	1962	2.80	2.50	2.10
		1972	2.60	2.40	2.20
		1992	2.60	2.40	2.20
Área do Cômodo	(m ²)	1962	12; 9; 9; 7.5; 5	5	1.5
		1972	12; 9; 9; 7.5; 5	5	1.5
		1992	-	-	1.5
Volume Ar	(m ³)	1962	33.6; 25.2; 21; 14	12.5	3.15
		1972	31.2; 23.4; 19.5; 13	12	3.15
		1992	-	-	3.15

Fonte: elaboração própria a partir do Código de Construções de 1962 e 1972 e Código de Edificações de 1992 de Porto Alegre.

A comparação entre o que é estabelecido nas três leis, especificamente para os padrões observados, evidencia que:

- 1) Entre os anos de 1962 e 1972 houve pouca alteração nos Códigos no que diz respeito aos padrões de ventilação e iluminação, às áreas dos cômodos e aos volumes de ar (cubagem) dos cômodos, devido à alteração dos dispositivos regradores das determinações sobre áreas e sobre as dimensões das aberturas (vãos).
- 2) Uma alteração significativa acontece nas alturas, com a diminuição do pé-direito dos dormitórios de 2.80m para 2.60m e das cozinhas de 2.60m para 2.40m, e para os sanitários, com o aumento do pé-direito passando de 2.10 para 2.20, entre os anos de 1962 e 1972.
- 3) Estas alterações são significativas sob dois aspectos: (i) produzindo a diminuição dos custos de construção devido à diminuição das alturas e conseqüente diminuição na utilização

de material e mão-de-obra, em um dos elementos que é considerado, por Mascaró, como um dos mais caros na construção: os elementos (paredes) verticais; (ii) por aumentarem os índices de iluminação e de ventilação dos cômodos. Embora a diminuição do pé-direito, as áreas dos vãos não foram alteradas, o que significa um incremento nos índices de iluminação e ventilação por m² de piso. Tal situação (o aumento relativo destas áreas) é muito significativo na situação climática de Porto Alegre, onde a umidade do período de inverno requer ventilação para garantir a salubridade dos espaços da casa;

- 4) Houve, também, uma significativa alteração entre os anos de 1972 e 1992 nos padrões de ventilação e iluminação e nas áreas dos cômodos. Nestes, as alterações (ou flexibilização), acontecem não apenas em termos das áreas, mas também nas formas que os cômodos podem passar a assumir: a exigência, presente no código anterior, de inscrição de um círculo de diâmetro determinado para cada área e função, (cujo estabelecimento, na década de 1970, tinha por objetivo estabelecer uma boa relação entre as duas dimensões dos cômodos e o conseqüente favorecimento na acomodação das funções e dos móveis), é abandonada. Além disso, esta solução abandonando a proposta anterior de busca da otimização das relações geométricas das áreas das plantas, não garante a melhor relação entre área x perímetro, o que é importante especialmente nas moradias de baixa renda, por garantir os critérios de compacidade. (Mascaro, 2006).

Para avançar na análise, uma nova tabela é composta, mostrando os padrões especificamente para os anos de 1972 e 1992, onde são facilmente identificáveis as diferenças na legislação e torna-se visível a ausência de regulação que passa a acontecer a partir de 1992:

Tabela 11: Alteração nos padrões dos Códigos de Edificações de Porto Alegre Anos 1972 e 1992

Uso		Padrão			
		Dormitório	Cozinha	Sanitário	
Vão Iluminação Ventilação	Iluminação	1972	1/5 da área do piso (min. 0.40 m ²)	1/7 área do piso (min. 0.40 m ²)	1/12 área do piso (min. 0.40 m ²)
		1992	1/6 área do piso (min. 0.40 m ²)	1/6 área do piso (min. 0.40 m ²)	–
	Ventilação	1972	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação	Min 50% vão ventilação
		1992	1/12 área do piso	1/12 área do piso	–
Pé-direito (m)		1972	2.60	2.40	2.20
		1992	2.60	2.40	2.20
Área do Cômulo (m ²)		1972	12; 9; 9; 7.5; 5	5	1.5
		1992	–	–	1.5
Volume de Ar (m ³)		1972	31.2; 23.4; 19.5; 13	12	3.15
		1992	–	–	3.15

Fonte: elaboração própria a partir do Código de Construções de 1972 e Código de Edificações de 1992 de Porto Alegre.

As alterações que acontecem, entre os Códigos de 1972 e 1992, podem ser melhor entendidas a partir dos cálculos das áreas de ventilação, para uma e outra lei, e das interpretações daí tiradas:

De acordo com o Código de 1972, para um cômodo de 12m² de área, o vão de iluminação seria de 1/5, portanto, para atender à exigência da lei, teríamos um vão de 2.4m². Deste vão, deveríamos ter 50% de área para ventilação, o que representa uma abertura de 1.2m². A partir de 1992, esta mesma área de 12m² teria como área de iluminação 12/6, ou seja, 2m² e como área de ventilação 12/12, portanto, 1m² de área aberta para ventilação. Para as áreas menores onde, por exemplo, em um dormitório de 9m² teríamos para o Código de 1972 uma área de 1.80m² de vão de iluminação e de 0.90² de ventilação e pelo Código de 1992 passa-se a dispor de 1.5m² e de uma área de

ventilação de 0.75m^2 , valores que correspondem a 20% a menos de área de ventilação. No caso de cozinhas, por exemplo, para uma área de 5m^2 , o vão de $5/7$, e, portanto, 0.71m^2 . Sendo a área de ventilação igual a 50% da área do vão, teríamos 0.36m^2 , no entanto, como a área mínima de ventilação admitida na época era de 0.40m^2 , esta seria a medida do vão. Para as dimensões de 1992, teríamos: 5m^2 divididos por 6, com a área do vão de 0.83m^2 e a área de ventilação de $5/12$, e teríamos a área aberta para a ventilação de 0.41m^2 .

Estas alterações são importantes especialmente considerando as diferentes funções requeridas, pela estética e pelas funções arquitetônicas e urbanas, aos *elementos vãos de abertura*, tais como:

- as possibilidades estéticas de constituição de fachadas;
- as representações internas de ambiência (referentes às formas como o usuário percebe o espaço e com ele se relaciona);
- a transparência (os efeitos e possibilidades de relação com o espaço “de fora” e da relação deste com o espaço “de dentro”);
- a iluminação; e
- a ventilação.

Todos esses elementos constitutivos da própria arquitetura e garantidores da qualificação espacial, para os quais o dimensionamento adequado é fundamental para assegurar a funcionalidade, como desenho, como orientação solar, como ventilação e todas as atividades desempenhadas no cômodo considerado.⁸⁴

Durante a elaboração do 1.º PDDUA, Mascaró (1998) chamou a atenção para certas propostas, que foram identificadas como capazes de promover efeitos desaconselháveis sobre as habitações e a cidade, sendo que dentre estas, há referência explícita, às aberturas dos vãos das unidades

⁸⁴ Para o atendimento das diferentes funções, “os vãos poderiam até mesmo estar representados em diferentes elementos e deveriam ser dimensionados para a tender às demandas mínimas de cada função” especialmente considerando o metabolismo, o tempo de permanência no recinto, a atividade desenvolvida, etc. Silva sublinha a importância da relação entre o vão e a dimensão da parede e estabelece as dimensões mínimas das aberturas para as diferentes orientações solares, em Porto Alegre: parede de orientação Sul, vão da janela com dimensões entre 5-15% da área da fachada; parede de orientação Leste, vão da janela com dimensões entre 15-25% da área da fachada; parede de orientação Oeste, vão da janela com dimensões entre 5-15% da área da fachada e parede de orientação Norte, vão da janela com dimensões entre 25-40% da área da fachada (SILVA, 1994).

residenciais. O autor esclareceu que as aberturas de vãos propostas para os pátios de iluminação e de ventilação nos termos colocados pelo Plano, (e que certamente serão utilizadas de maneira significativa na cidade, devido às possibilidades de construção, que são oportunizadas para ocorrerem até os limites do lote), estavam em desacordo com as necessidades de eficiência e de desempenho esperados. Na situação climática de Porto Alegre, de clima subtropical úmido, o ar que circula nestes espaços (referindo-se às áreas internas para iluminação e ventilação dos cômodos, nos prédios de apartamentos) “constitui o espaço exterior mais escuro, úmido mal ventilado e barulhento possível de imaginar” (MASCARÓ, 1999), apresentando eficiência limitada no verão e no inverno. Nos edifícios, onde o sol tem sido excluído, durante o dia acontece uma “inversão térmica que impede a total renovação do ar: ele chega a ser úmido e fétido”, o que é desastroso, pois nos recintos urbanos, é a ventilação que pode “diminuir a temperatura interior e a umidade relativa do ar” (MASCARÓ, 1999).

Chama-se a atenção aqui para as situações onde a legislação flexibilizada opera potencializando possíveis danos aos moradores, e em situações (como a acima delineada) onde os efeitos, de uma das leis, tem incidência sobre a outra, somando-se os mesmos e surgindo sinergias, com desdobramentos inesperados e não desejados, sobre as moradias, a cidade e a saúde dos moradores.

3.5.3.2 A flexibilização: áreas dos cômodos

Outra importante alteração que ocorre no Código de 1992 é com relação às áreas mínimas dos cômodos. Enquanto a Lei de 1972 estabelecia as áreas para os cômodos de diferentes usos (dormitórios, cozinhas, estares e sanitários) e as demais condições para os mesmos (especificamente a possibilidade de inscrição de um círculo de diâmetro determinado, o que estabelecia uma boa relação entre as duas dimensões das paredes e os vãos de iluminação e de ventilação) e, incluía em seu escopo as moradias populares, o novo Código não mais determina as áreas.

No Código de 1972, a seção I define *Habitação popular* como “economia residencial urbana, destinada à moradia e constituída apenas de

dormitórios, sala, cozinha, banheiro, circulação e área de serviço”, com as seguintes peças e dimensões:

- *casa popular* – primeiro dormitório, com 9m²; segundo com 7.5m²; terceiro com 9m²; quarto dormitório com 10.50m² e sala com 9m², esta moradia é ainda identificada como a habitação do tipo popular de um só pavimento e de uma só economia.
- *apartamento popular* – definido na seção II, no Artigo 174, o apartamento popular poderá contar com três dormitórios, a área útil mínima da sala passará a ser de 10.50m² e se contar com 4 dormitórios, a área da sala passará a ser de 12m² e esclarece que os prédios de apartamentos populares não poderão atingir o número de pavimentos que cria a obrigatoriedade de instalação de elevadores.

O abandono que acontece, nas especificações para as áreas formais da cidade, entre um código e outro, em um período de 20 anos, é realmente importante, especialmente para a habitação popular. Tal determinação (ou indeterminação) legal funciona subtraindo referências de qualificação habitacional, questão determinante para as populações de baixa renda. O novo Código, passa a atribuir a cada ‘unidade autônoma’ uma área mínima relacionada ao número de ‘compartimentos principais’ e que são 20m², 25m², 30m² e 39m² para unidades respectivas de 1, 2, 3 e 4 compartimentos principais, especificando, para as unidades com 5 ou mais compartimentos principais, acréscimos de área por cada compartimento principal acrescentado.

Estudos sobre vários países e organizações técnicas especializadas em pesquisas sobre habitação apresentam indicações de que áreas mínimas têm significado de qualidade de vida e de economia, e até mesmo eficiência, ao garantir a funcionalidade dos espaços e o bom desempenho das funções em cada aspecto da moradia.

Folz refere que as habitações populares para os órgãos financiadores, estão apresentando áreas entre 30m² e 50m², e chama a atenção sobre os efeitos “psicossociais de repercussões imprevisíveis” para as populações nessas circunstâncias. (FOLZ, 2003).

Baseado em estudos desse tipo, Mascaró apresenta um apanhado sobre as áreas mínimas e suas possibilidades para habitação da população de baixa renda, identificando mínimos admissíveis e as áreas desejáveis, na condução da boa construção.

Tabela 12: Áreas mínimas admissíveis e desejáveis para cada função

Tipo de uso	Área mínima Admissível (m²)	Área mínima Desejável (m²)
Dormitório casal	10.50	12.00
Dois filhos	9.00	11.00
Um filho	6.00	7.00
Jogo/Leitura	10 a 8.00	10 a 8.00
Estar	11.00	14.00
Copa	8.00	11.00
Cozinha estrita	4.40	5.20
Cozinha completa	5.20	6.80
Cozinha com lugar para refeição	7.60	9.00
Cozinha com lavanderia conjugada	8.60	10.00

Fonte: PORTAS (1996) apud MASCARÓ (2006).

Além da determinação das áreas mínimas, calculadas para efetivar o bom desempenho das funções da moradia, sabe-se que a eficiência está associada à relação entre área e função. Considerando a necessidade de otimização das relações geométricas das áreas das plantas, as propostas de flexibilização criam situações em que o espaço fica sacrificado em sua qualidade, quando questões orçamentárias extremas levam a que a solução seja diminuir, por economia, todos os itens, o que tem resultado em perdas de qualidade, na solução alcançada, que são mais significativas do que a economia atingida. Mascaró sugere a possibilidade da utilização do princípio da convertibilidade das áreas (de dia é estar e à noite é dormitório, como Gropius e Le Corbusier já haviam proposto nos CIAMs, em 1929) para as situações de espaço muito restrito, chamando a atenção para que “o caminho de

miniaturizar o espaço é uma alternativa errada”, pois os custos diminuem menos de metade da área quando a compartimentação é a mesma (MASCARÓ, 2006) demonstrando que em relação aos custos, o ‘coração’ mínimo da casa (as áreas molhadas e os espaços mínimos de dormir) apresenta especificidades e dimensões irreduzíveis, fazendo com que algumas diminuições, ou aumentos, das áreas tenham efeitos insignificantes sobre os custos totais da unidade, reforçando a afirmação acima de que a diminuição indiscriminada de áreas e funções, serve apenas para perturbar o uso, sem garantir real economia.

3.5.3.3 A flexibilização promovida pelas AEIS

No entanto, a grande flexibilização da moradia e dos padrões urbanos acontece com a instituição das AEIS, em Porto Alegre. Esta nova proposta, que ocorre a partir de 1995 (lembrando que a flexibilização inicia, no país, nos anos 70 e que os padrões flexibilizados para a moradia já estavam sendo implementados na cidade desde 1990) possibilita o estabelecimento de padrões diferenciados *para cada projeto*, compatibilizando os padrões mínimos *aceitáveis*⁸⁵ (para cada caso), com a definição de situações de maneira pontual, onde o Município passa a regularizar as construções clandestinas, irregulares as invasões e as ocupações, “mesmo em desacordo com os dispositivos de controle do próprio município”.

A intervenção nas áreas ocupadas passa a acontecer com a efetiva flexibilização dos padrões e com propostas assentadas sobre os seguintes critérios:

⁸⁵ O Grupo de Gerenciamento das AEIS, desenvolveu certos padrões de referência, construídos para dar base tanto às AEIS quanto ao PRF, tais como o estabelecimento de dimensões mínimas e aceitáveis. Estas dimensões são encontradas no trabalho “AEIS - Critérios para a Regularização”, (desenvolvido pelo Grupo de Gerenciamento das AEIS, da PMPA, sob a coordenação da SPM e representantes de diversos órgãos municipais) e constituído para elaborar os parâmetros e procedimentos a serem adotados nas AEIS de acordo com as determinações do grupo de trabalho GT4 e aprovadas no II.º Congresso da Cidade, durante o processo de reformulação do PDDU/79”. Uma das principais determinações do grupo de trabalho foi a identificação de que “na solução da questão habitacional o que deve ser, de fato, garantido é o igual direito de acesso ao urbano, e não igual forma de morar”. Este procedimento e estas conclusões passaram, então, a estabelecer as bases para o desenvolvimento dos critérios para a regularização fundiária em Porto Alegre, tanto através dos programas desenvolvidos pelo Demhab como pelo próprio PRF que já vinha se desenvolvendo desde 1990 (GT-AEIS, 1997).

- dimensões mínimas e aceitáveis para as *vias*, que são apresentadas por descrição de usos, em planilha de características geométricas, com definição das pistas de rolamento, de quais vias recebem, ou não posteamento, e os comprimentos máximos: dimensão da via principal de 9m e dimensão aceitável de 7.20m; via secundária com 5.20m e dimensão aceitável de 4.10m (não permite circulação de transporte coletivo); vias de pedestres (que poderão ser utilizadas “como áreas de lazer”) com 3m e as servidões, (“áreas de domínio privado ou comum que possibilitam acesso domiciliar desde a via pública ao lote encravado”) de 2m;
- dimensões mínimas para os *lotes*: áreas aceitáveis estão entre 50m² - 60m². O grupo de trabalho determina a possibilidade de utilização do *critério de desempenho*: por tal meio, passa a ser aceito um lote com área qualquer, desde que seja estabelecida uma dimensão (mínima) de afastamento (lateral e de fundos) suficiente para garantir a ventilação e a iluminação dos cômodos. Os lotes mínimos de 50-60m² permitiriam construções de 35-50m² ou admitindo “dois pavimentos, serviriam a construções de 70-100m².”
- *testada* mínima: com dimensão de 3m como aceitável, embora recomende testadas de 4 -6m. A proposta prevê recuo de fundos de 1.50m, recuos laterais mínimos de 1.20 (se maior de 1.50m, poderão ser fechados).
- *regime urbanístico* ou regularização urbanística: fica “estabelecido nos padrões do EVU – Estudo de Viabilidade Urbanística elaborado e pelos índices indicados para controle da edificação no lote”.

Verifica-se nas propostas das AEIS que, devido à intenção de “garantir acesso ao urbano”, não há a preocupação com o estabelecimento de um regime urbanístico, ou de diretrizes que garantam minimamente, padrões.

O pensamento dominante que guia esses procedimentos considera impossível o estabelecimento de índices ou taxas *a priori* para as situações de intervenção, que ocorrem em áreas já “consolidadas”. E isso é realmente tornado impossível devido a um dos critérios estabelecidos, de antemão, para a reurbanização e a regularização: a não remoção de nenhuma parte da população para adequação urbanística. Ou seja, a remoção (mínima) com o objetivo de ‘abrir espaço’ para o estabelecimento de uma ‘urbanização mínima’ (isto é, a criação de espaços comunitários, praças, parques, equipamentos, comércio, serviços e vias de circulação), não acontece. Evidencia-se que apesar dos objetivos de inclusão, tentando garantir o acesso à cidade, a flexibilização da lei permite que tudo seja possível, e dessa forma, nada está sendo acrescentado, pois a “localização” já existia antes da aplicação da lei.

3.5.4 CONCLUSÕES

Através da análise comparativa entre os Códigos demonstra-se a ocorrência de modificações significativas nos padrões. Ao diminuir os dispositivos urbanísticos (as áreas dos vãos) se está atuando sobre as possibilidades de exposição dos cômodos à luz e ao calor do sol, diminuindo os tempos de exposição e obrigando a utilização de formas mecânicas de iluminação e aquecimento, com mais dispêndio de energia. Isso é especialmente significativo nas condições climáticas de Porto Alegre onde os períodos úmidos de inverno e as altas temperaturas de verão trazem requerimentos para a ventilação, que são fundamentais para garantir a renovação do ar, dissipar poluentes e odores, ácaros e fungos e prevenir os contágios, dispersando vírus e bactérias.

Identifica-se que o PDDUA, também com os padrões flexibilizados, cria situações que interagem com as propostas do Código, em uma forma de sinergia onde as duas leis funcionam aumentando problemas de ventilação, de iluminação, de insolação e de umidade, e, portanto impedindo condições satisfatórias de habitabilidade para as moradias. A interação entre as legislações, na construção física da cidade, reforça o desacordo com os requerimentos da habitabilidade, diminuindo a eficiência e o desempenho dos vãos que são flexibilizados e que não funcionam bem, nem para o inverno nem para o verão.

Por um lado, as atuais referências, mínimas e inespecíficas, contidas no Código de Edificações, possibilita à construção e ao empreendedor imobiliário uma independência completa ante uma legislação que libera a arquitetura/construção da regulação formal, permitindo à indústria da construção trabalhar livremente, atribuindo mais espaço construído às áreas da moradia que tornam o empreendimento mais rentável para o mercado que serve às camadas de mais altas rendas. Isso se torna claro quando se verifica que até 4 compartimentos principais as áreas (em m²) são projetadas sob parâmetros determinados pelo construtor, e a partir daí, embora apareça a determinação legal de que mais área seja acrescida ao projeto, elas não são determinadas (quais áreas serão aumentadas ou cômodos serão acrescentados?).

Por outro lado, as propostas das AEIS, que poderiam permitir soluções mais significativas de ganhos de qualidade de vida para a população de mais baixas rendas, ao restringir-se à não remoção, produzem soluções de qualidade discutível. A determinação de não remoção da população, regra básica obedecida nos assentamentos objeto dos programas de regularização fundiária, cria situações em que após a atuação da política pública sobre o assentamento, as condições materiais das moradias e dos espaços urbanos são muito semelhantes às condições originais da ocupação.

As dimensões propostas e mantidas para as ruas e os lotes, para evitar a remoção, são tão exíguos, que tendem a não permitir a circulação do ar nem a insolação, ambos necessários à manutenção das condições sanitárias mínimas, tanto quanto nas áreas formais da cidade. As áreas diminutas que passam a ser aceitas para as moradias, permitem e tendem a aumentar as densidades, tanto da unidade habitacional como dos cômodos, onde são criadas situações de convívio forçado e não-saudável, o que vem sendo reconhecido nas áreas da saúde como altamente problemático e desaconselhável, especialmente para os grupos mais vulneráveis (mulheres, idosos e crianças). A liberação dos dispositivos urbanísticos promove uma utilização espacial que retira a privacidade dos moradores, outra determinação de qualidade de vida. Nestas situações, a proximidade entre as paredes das unidades habitacionais, a pouca distância entre as aberturas entre uma e outra moradia, o pouco espaço dos pátios e quintais e a falta de oferta de espaços

coletivos de lazer e convívio, reforçam a convivência não desejada, ou forçada, em todos os momentos, afastando do morador o direito à privacidade e à individualidade. As áreas dos assentamentos, e da moradia em particular, têm reafirmado o caráter de segregação sócio-espacial que pretende recuperar. O espaço criado compromete aspectos da qualidade de vida da população local e dos demais moradores da cidade no curto prazo, tendendo a não apresentar soluções sustentáveis, pois não há possibilidade de que intervenções, melhorando, aconteçam com o tempo, porque objetivamente, o espaço físico (ou, mais claramente, área em m²) é insuficiente para qualquer tipo de ampliação da moradia ou para a instalação de novos equipamentos e serviços coletivos.

Esses aspectos das propostas de regularização mostram como nenhuma forma de limitação à flexibilização é prevista, ao mesmo tempo em que os resultados de suas ações em relação aos objetivos pretendidos e aos possíveis efeitos indesejados, sobre a população e a cidade, não são verificados. Tendem, assim, a criar situações que podem configurar o que Sartori (1981) define como perigo oposto, ou seja, a possibilidade de estar produzindo efeitos opostos aos objetivos da política. Por isso a importância da pergunta: “até que ponto é possível fazer” a flexibilização? A falta de limites à flexibilização e o descuido com os resultados alcançados pelas soluções propostas, pode gerar o que Clichevsky questiona: se estará criando duas cidades, uma para os pobres e outra para os ricos? (Clichevsky, 2003).

Conclui-se, então, comprovando a hipótese, que a flexibilização não diz respeito, ou afeta, somente à população de baixa renda, sendo uma condição que estende seus efeitos também à cidade formal. Seus efeitos podem ser sentidos pelas más condições de habitabilidade, pela minimização das áreas de apartamentos e de casas, pelas condições que impedem a circulação de ar nas vias públicas, auxiliando na criação das ilhas de calor. As situações identificadas para ‘vãos de iluminação e ventilação’ e para ‘áreas dos cômodos’ comprovam que a flexibilização percola toda a legislação, não ficando restrita à ação específica de caráter social direcionada às populações de mais baixa renda, às quais, na teoria, a diminuição dos padrões estaria auxiliando e, nesse caminho, serve aos procedimentos de especulação da terra e imobiliária.

3.6 RESUMO DO CAPÍTULO

O presente capítulo buscou:

- analisar, de um ponto de vista histórico, os padrões e a flexibilização a partir de vários ângulos (legislação, políticas públicas, critérios sanitários, mapas axiais, espacialidade, estudos empíricos, custos, planejamento urbano) identificando seus possíveis efeitos sobre a qualidade de vida e a justiça social. Essa avaliação é assentada sobre pressupostos provenientes das áreas da saúde e busca resgatar o papel dos padrões habitacionais e da moradia na manutenção da saúde física e mental dos habitantes das cidades;
- interpretar a análise de maneira a “conciliar diferentes paradigmas”;
- ressaltar a importância das políticas públicas que buscam intervenções abrangentes que pretendem acelerar as sinergias urbanas e o desenvolvimento sócio-espacial, demonstrando, através do modelo de *sete elementos analíticos* de Fiori *et all.*, a importância da ampliação dos âmbitos de ação da política de habitação que busca o combate à pobreza, a qualidade de vida e a justiça social.
- identificar as alterações ocorridas nos assentamentos após a intervenção da política pública, a partir dos estudos empíricos, avaliando seus possíveis efeitos sobre a exclusão-inclusão social, elemento determinante da saúde, da qualidade de vida urbana e da justiça social;
- identificar os efeitos da flexibilização dos padrões na conformação espacial dos assentamentos informais e as alterações da legislação que atua na cidade formal,

identificando efeitos possíveis sobre a saúde, a qualidade de vida e a justiça social, provocados pela flexibilização dos Códigos de Edificações, Plano Diretor e AEIS, como perda da qualificação e de sinergias positivas;

- esclarecer o significado adotado para o termo informalidade.

CAPÍTULO 4 – CONCLUSÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A partir da identificação do espaço urbano como altamente significativo na obtenção da qualificação sócio-espacial, como produto para ser utilizado e também como um meio de produção que incorpora uma política do espaço, a presente tese é uma reflexão crítica sobre as atuais políticas públicas assentadas sobre a flexibilização dos padrões. Essa reflexão buscou um instrumental analítico e teórico-metodológico, baseado em autores e em estudos empíricos, que auxiliasse na avaliação dos atuais processos de criação do espaço habitacional para a população de baixa renda, em Porto Alegre.

A análise privilegiou o olhar sob o ponto de vista da saúde, identificando e examinando as políticas públicas referidas aos objetivos da legislação quanto aos efeitos na exclusão/inclusão, tanto internamente, na área regularizada, quanto entre esta e a cidade formal, através de princípios reconhecíveis e correntes: as conexões viárias, a acessibilidade, as dimensões e as áreas, os serviços disponibilizados. Discute-se, e para essa questão se volta a análise pretendida, o produto final alcançado que se concretiza como a legalização da informalidade e seus efeitos sobre os habitantes destes espaços e, de maneira ampla, sobre instâncias da cidade formal. Entende-se que para os moradores dos assentamentos legalizados se mantém a diferença que iniciando nos serviços e equipamentos ofertados, se estende ao desenho e ao tamanho de unidades e lotes, apresentando composição e imagem que muito se diferenciam dos espaços da cidade formal à qual querem ser integrados. Essa diferença, nas áreas da ação da política pública, passa a representar efeitos - que não têm sido identificados ou analisados, nos estudos de viabilidade e na pós-ocupação - sobre a saúde física e mental dos moradores, se estendendo a diversas circunstâncias associadas ao urbano: violência,

narcotráfico, contágios, problemas de convivência forçada, altas densidades, gentrificação, depressão, baixa estima, etc. (como referido no Capítulo 3, Tema 1, seção 3.2.5). Para os moradores da cidade formal os efeitos surgem quando os padrões - que são flexibilizados para garantir o acesso dos mais pobres à moradia, mesmo sem atender aos moradores mais pobres, passam a reger também instâncias da cidade formal através dos dispositivos urbanísticos que permitem o aumento de índices e taxas construtivas e de densidades, a diminuição de áreas e de exigências construtivas (áreas de vãos de iluminação e ventilação, áreas dos cômodos, vias, lotes mínimos, etc.).

Ao percorrer situações da legislação e propostas das políticas públicas de regularização fundiária, em Porto Alegre, buscou-se responder à questão: como conseguir que a intervenção da política pública de habitação consiga efetivamente seus objetivos? A intenção não possui um sentido propositivo acabado - o que seria falta de juízo - mas pretende encaminhar uma forma de pensar a ação do planejamento que auxilie a formular e a promover a “política pública que funcione na prática” de acordo com os princípios de que “não há incompatibilidade entre conhecimento científico e fins práticos” e onde a ciência política, como um saber operativo, busca orientar as ações no entendimento de que os meios, em cada caso, sejam adequados aos fins propostos (Sartori, 1981).

As ocupações de terras realizadas pelas populações de baixa renda são, na sociedade brasileira, uma forma de vida urbana consolidada como patrimônio sócio-espacial e que do ponto de vista histórico descrevem um passado de segregação e de exclusão espacial e social que se prolonga. Os assentamentos irregulares são, do ponto de vista espacial, uma das representações formais dessa sociedade e do ponto de vista econômico, mostram as distorções na distribuição da renda e dos recursos institucionais. Além disso, observadas do ponto de vista da sustentabilidade ambiental são representações do trabalho humano, do consumo de tempo e de energia acumulados, e, então, conservá-las, faz sentido. Do ponto de vista do Estado, removê-las é impossível, pois não existe orçamento que consiga reassentá-las em outros locais, sem altos custos. Portanto, mantê-las possui um sentido econômico, além do significado humano, das avaliações que atribuem importância à manutenção da localização dos assentamentos regularizados em

relação aos demais elementos da estrutura urbana, como garantia de acesso democrático ao espaço da cidade, às ofertas de serviços, a proximidade às diversas formas de comércio e, especialmente, às redes de solidariedade e relações familiares que auxiliam na condução das rotinas diárias e nos momentos de crise. E, finalmente, há a questão dos deslocamentos referentes ao acesso aos postos de trabalho. Embora esse pareça ser um dos aspectos menos significativos da manutenção das localizações, pois os moradores das favelas, devido ao caráter informal de suas ocupações, acrescido da característica de serem trabalhos temporários e em locais que se alteram (construção civil, empregos domésticos, serviços) absorveriam a mudança de localização, ante situações mais favoráveis, de moradia e de facilidade de mobilidade.

Na busca das soluções para a habitação da população de baixa renda, desnuda-se, no entanto, a contínua confluência e/ou influência dos modelos e das práticas políticas e teóricas internacionais que são adotadas, na realidade do País, onde a partir do desenvolvimento de um modelo nacional “moderno”, que não chegou a se completar como Estado-do-Bem-Estar-Social, assumem outros paradigmas e desígnios, que elegem o mutante, o temporário como o novo “modelo” a ser seguido. As variadas propostas e formas de regularização da informalidade surgem, então, como resposta à necessidade de reduzir custos e de responder às agendas de ajuste fiscal, garantindo a propriedade e se configurando dentre os argumentos do Estado como uma parte extremamente significativa para tratar, através do controle do uso do solo, da solução para a habitação do pobre urbano.

Para essa parte numericamente significativa da população urbana, a fração informal, possuidora de múltiplos aspectos que desafiam um único código ou padrão unificado (que já passa a não ser mais instituído, buscado ou esperado que ocorra) e onde a diferença é a regra, a opção pela flexibilização coloca soluções de experimentação. No entanto, tanto as explicações e justificativas para a existência da informalidade, como para a manutenção de suas localizações assim como para as recentes propostas de “cura” apóiam-se nesses conjuntos de validações que não vêm sendo analisadas de maneira crítica, embora venha crescendo o questionamento de sua validade, ante a identificação de situações em que as populações sofrem

devido a presença do narcotráfico que ameaça e assusta moradores não envolvidos, aliciando jovens para o vício e o trabalho junto às drogas, e, particularmente, devido a que as “curas” propostas pelas políticas públicas não estão conseguindo diminuir a informalidade.

E embora se verifique um amplo espectro de agentes envolvidos na estruturação dos espaços urbanos (desde os agentes financiadores, agentes imobiliários, proprietários, especuladores, as condições econômicas, de emprego, as tecnologias, etc.) em um processo no qual a legislação é apenas um dos âmbitos de referência e de organização das dimensões, oportunidades e custos, ela (a legislação) tem sido, reiteradamente, responsabilizada por impedir o acesso à moradia do pobre urbano. Nessa avaliação os padrões têm sido identificados como as razões que impossibilitam o pobre de acessar a cidade, assim como o abandono dos padrões passa a ser identificado como facilitador do acesso da população pobre à habitação formalizada⁸⁶. Embora aqui não se busque detalhar o contexto histórico e a totalidade das leis que regem os padrões, as normas e os códigos de habitação e urbanos, no Brasil, ou em Porto Alegre, identificaram-se mudanças, tendências e alguns dos acontecimentos que originaram o ambiente gerador do tipo de legislação e os dispositivos legais existentes hoje.

Com base nesta interpretação é estabelecida uma relação entre as questões que se propõe responder e os contextos que se alteram nas visões sobre pobreza e políticas públicas de habitação: os padrões/dispositivos legais, urbanos e de habitação, criados nos respectivos períodos e os efeitos sobre a população. Como foi visto ao longo de todo o trabalho, a política habitacional que se formou no Brasil e os dispositivos urbanísticos correspondentes, são produtos dos diversos processos de democratização social e do Estado e de transformação das condições cotidianas da sociedade,

⁸⁶ O que é uma contradição: se os procedimentos que ocorrem na cidade são de *regularização*, isto significa a busca da identidade com o que é formal, por identificação e concordância como o aceite ou certo, ou regular e, portanto, com o aceite das normas que regem a cidade formal. Se a regularização tem esse nome, mas regulariza uma coisa diferente disto, o que é que está acontecendo? Clichevsky questiona: tais programas aliviam a pobreza? Ou são apenas paliativos e parciais? São somente para pobres e indigentes? Garantem apenas a posse da terra? Porque as áreas compradas para funcionarem como áreas especiais (AEIS ou ZEIS) não possuem espaços para atividades coletivas, ou de serviços, e, portanto, não fazendo nenhuma diferença, no padrão de urbanização, em relação a uma ocupação irregular? (CHICHEVSKY, 2005).

em formas de regramento da construção da casa e da cidade. A constituição de um conjunto legal que normatiza os padrões não pode ser atribuído puramente às soluções no âmbito do regime jurídico do país, pois não é simples resultado de decretos, leis e de regulamentos, nem tampouco o produto puro das interpretações provenientes das teorias ou das escolas de urbanismo, arquitetura, engenharia ou de arrazoados estéticos ou funcionais. A constituição de um corpo de padrões, aceito socialmente, é produto de modificações em períodos que se sucederam na história do país, com a criação de órgãos e institutos, da substituição das importações e do crescimento da indústria nacional, da técnica do concreto armado e demais tecnologias, da inserção no movimento da arquitetura moderna, da ideologia de cada partido político no poder, da entrada da mulher no mercado de trabalho, de conceitos morais dominantes em cada época, dos acontecimentos na cultura e nas artes, do avanço nos transportes e nas comunicações, do conhecimento sobre as questões de saúde e ambientais, da racionalização da produção, enfim, de elementos e âmbitos com importâncias diferenciadas nessa construção.

Em Porto Alegre, o processo de diminuição das exigências e do abandono dos dispositivos urbanísticos tem sido defendido sob diferentes alegações, tais como

A regularização urbanística representa, muitas vezes, um poderoso obstáculo à regularização fundiária” e o instrumento das AEIS [...] representa um mecanismo ágil e flexível para reconhecer, por um lado, “o direito à igualdade” da população moradora (direito à moradia) e por outro, “o direito à diferença” (pela utilização de padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantam dignidade e habitabilidade aos assentados. O gravame das AEIS funciona como um apagador do regime urbanístico existente e estabelece um regime e padrões urbanísticos “condizentes com a realidade do assentamento (ALFONSIN, 2006, p.31).

Ou conforme Mayer (Mayer et. all., 2006) como possibilidade de “facilitar ao poder público a construção de políticas de interesse social voltadas a diminuir a carência habitacional”.

Discordando dessas avaliações, que são assentadas sobre princípios jurídicos e ideológicos, sem correspondência na concretude física do

assentamento e da cidade, apontamos que as atuais ações das políticas de regularização fundiária tendem a avaliar os resultados de suas ações apenas em um nível ideológico, ou político, onde a realidade passa a se constituir em um enorme objeto de pesquisa de campo (ou laboratório) para as diferentes políticas internacionais globalizadas, para as propostas do pós-modernismo e da desconstrução, negando o conhecimento e as práticas existentes e passando a afirmar a hegemonia do mercado.

Alinhamos nossa análise à de Souza (Souza, 2001) para quem os problemas sócio-espaciais surgem a partir do não atendimento das necessidades espaciais e às avaliações de Salingaros (Salingaros, 2006), que identifica na absorção da complexidade sócio-espacial de novos projetos desenvolvidos de baixo-para-cima e na manutenção das formas orgânicas existentes nas favelas, a maneira de criar espaços de sucesso - que os moradores vão amar e defender - a orientação metodológica para o desenho das políticas de habitação.

Esses autores apresentam visões que vão ao encontro das interpretações possibilitadas pelos organismos vinculados à saúde (OMS, OPAS, Fiocruz) e que colocam na habitação o centro de múltiplas dimensões, devendo, pois, a casa, ser dotada dos requisitos que garantam um padrão “mínimo de habitabilidade” e de “dignidade humana”. Essas análises identificam o “espaço” como um dos mais importantes elementos a ser analisado e considerado na constituição de políticas públicas sociais, e assim, são aqui identificadas como interpretações, procedimentos e metodologias que superpõem e complementam, concordando e ampliando, os âmbitos requeridos à moradia capaz de oferecer qualidade de vida e justiça social, onde a qualificação espacial é identificada como o denominador comum.

Em continuidade a essas interpretações são agregados os enunciados de Sartori (1981)⁸⁷ sobre políticas comparadas que afirmam ser a

⁸⁷ Marcelo de Souza, (baseado nos trabalhos de Cilling-worth (1997)), identifica 4 elementos fundamentais para qualquer atividade de planejamento, que seriam (i) o pensamento orientado para o futuro, (ii) a escolha entre alternativas; (iii) consideração dos limites, restrições e potencialidades; consideração de prejuízos e benefícios e (iv) possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis. O autor acrescenta, ainda, como quinto elemento, a preocupação com a resolução com conflitos de interesse (SOUZA, 2002). Esta indicação, embora sucinta, reafirma a pertinência de responder à questão “o que fazer?”, importante para qualquer ação coletiva e programática, voltada à mudança social positiva (SOUZA, 2002).

ciência política um saber operativo que busca constatar as possibilidades de os meios, em cada caso, serem adequados aos fins propostos, ou entender que a escolha dos fins está condicionada pela disponibilidade dos meios, única maneira da política obter os fins desejados.

Assim, partindo da análise histórica da constituição dos padrões, como foco da avaliação dos efeitos da flexibilização dos padrões nas políticas aplicadas localmente, identifica-se que o espaço, elemento determinante na qualidade de vida, tem sido preterido e, pergunta-se: estão as políticas públicas de habitação sendo suficientes (além de necessárias) ou estão elas precisando ser reproporcionadas e reajustadas à realidade, para que não sejam contraproducentes e provoquem o perigo oposto, criando as situações em que os efeitos pretendidos se contrapõem aos objetivos de inclusão e de desenvolvimento sócio-espacial? As ações estão acontecendo em 'combinação' (ou seja, há um efeito exitoso em relação ao que se queria ou uma 'combinação' positiva dos princípios utilizados ou estão ocorrendo efeitos inesperados e indesejados, ou mesmo "opostos"?

Ante as afirmações dos autores Souza, Salingaros e Sartori e dos organismos internacionais que lidam com as questões de saúde pública e das relações entre saúde e o espaço da habitação, os quais sob distintas tradições e perspectivas apontam o espaço como instância determinante da qualificação da vida urbana e da justiça social, são permitidas interpretações sobre o processo de regularização fundiária baseada na flexibilização de padrões, em Porto Alegre.

O desenvolvimento sócio-espacial está associado à melhoria da qualidade de vida e ao aumento da justiça social e baseia-se no atendimento de necessidades humanas. No âmbito urbano essas necessidades requerem condições nas quais as pessoas possam usufruir situações de *regeneração* ante o cansaço e o stress e que significa acesso à insolação, luz do dia, proteção contra ruídos, espaços para lazer e esportes e brincadeiras; de situações de *privacidade e segurança*, identificadas com proteção da esfera privada, contra roubos e assaltos e contra o medo de roubos e assaltos; de situações de *funcionalidade e ordem*, traduzidas por situações promotoras de conforto, senso de orientação e suficiência de espaço; de situações de *comunicação, apropriação e participação* que são definidas como a

participação em conversas com vizinhos, a ajuda comunitária, engajamento e *estética e criatividade*, ligadas aos aspectos físicos das moradias, das fachadas e arruamentos, a presença e a estética devida à presença de praças e parques, da beleza urbana e da moradia. Esse conjunto de situações geram as bases para a mudança social positiva, ou o desenvolvimento sócio-espacial através da *autonomia* individual.

Para Salingaros há a criação de uma espacialidade adequada quando são respeitadas a complexidade das formas orgânicas e suas relações com a complexidade social. Para tal, forma, padrão e biofilia devem interagir desempenhando o papel de criar conexões entre os moradores e entre a estrutura física do assentamento e a cidade formal, através das estruturas orgânicas complexas. Quando essa condição não se realiza, ou seja, quando não se estabelece a morfologia complexa das estruturas físicas e sociais, há terríveis efeitos ambientais, pois são criadas formas inumanas e rígidas, monofuncionais e desconectadas onde as pessoas são obrigadas a viver.

A ausência dessas condições - que é identificada nos casos estudados para Porto Alegre -, cria situações onde apesar da ação da política social o desenvolvimento sócio-espacial não é desencadeado, pois não acontece como promoção e atendimento das necessidades humanas e a política pública torna-se inócua em relação ao desenvolvimento pretendido, pois a ação pública não permite o estabelecimento de conexões (mínimas) necessárias para resgatar a dialética sócio-espacial produtora de “espaços vivos” que os moradores amam e defendem (Salingaros, 2006).

A regularização fundiária privilegia e fixa no espaço, como padrões flexibilizados, a solução que é possível agora e impossibilita uma maneira “processual” de alcançar melhores condições no longo prazo, tal como a futura incorporação de padrões e suas exigências na busca da saúde, da qualidade de vida e da justiça social. Essa forma de ação, não representa uma prática de acordo com um saber, e, conseqüentemente, não pode conseguir seus objetivos (de abrigar a população ou de melhorar as condições de vida urbana, de maneira processual, na direção de um futuro planejado), pois *não é conduzida de maneira inteligente* (Sartori, 1981): embora utilizando a flexibilização dos padrões não promove, nem tira proveito das sinergias possibilitadas pela situação urbana. A análise das políticas públicas praticadas

identifica, na opção pela flexibilização, uma escolha do momento, isto é, uma impossibilidade relativa, condicionada pelos meios materiais e de atuação *efetivos*. Ou seja, existe, neste momento, a impossibilidade (financeira e de renda) de que as condições oferecidas pelos programas de regularização fundiária sejam melhores, tratando-se de uma situação provisória, e, então, talvez em um futuro breve será possível alcançar um outro patamar de habitação, assentado sobre padrões. Assim sendo, entende-se que a ordem seqüencial adotada atualmente nas práticas de reurbanização e de regularização fundiária é uma má orientação para o início da política pública, pois a regularização “formaliza” o irregular (com respeito aos padrões), congelando uma situação difícil de reverter posteriormente, tornando a impossibilidade relativa em *impossibilidade*. A situação atual legaliza o informal, que não será abandonado, derrubado ou alterado (e se o for irá se constituir em grave questão do ponto de vista da sustentabilidade, do consumo dos recursos ambientais e da energia, utilizados em duplicação). Neste caso, os programas desenvolvidos estão praticando ações que desperdiçam meios e inviabilizam a qualificação espacial no futuro, impedem o deslocamento dos limites, sendo contraditórios, e, portanto, negam a possibilidade de que em um futuro próximo uma condição melhor aconteça: ela se torna impossível de realizar desde agora. A impossibilidade está posta nas formas adotadas pelas políticas de regularização em Porto Alegre, onde a reurbanização e a regularização não admitem a remoção/transferência de moradias impedindo o aumento das áreas das unidades e das vias, a diminuição das densidades e a criação de áreas verdes, ao contrário, agem na direção da diminuição dos espaços verdes, de lazer e da moradia. Alguma remoção, propiciada a partir de acordos entre os moradores e que disponibilizasse áreas mínimas para a criação de áreas de convívio e lazer comunitários, para a alocação de equipamentos, para pátios e jardins das moradias, seria imprescindível para a qualificação da área e a legalização formal. Estando estruturada sem formar um corpo legal e agindo pontualmente em cada caso, a ação pública torna-se capturada pela vontade política com implicações sérias sobre a continuidade das ações de regularização iniciadas em decorrência das alternâncias de poder. E, como as fontes de financiamento devem ser acessadas anualmente (através do Orçamento Participativo) os trabalhos em andamento não têm a

garantia de continuidade. Projetada sem considerar os meios existentes, a política pública dificilmente alcança os objetivos de inclusão social e, menos ainda, de qualificação urbana, portanto, não atinge o desenvolvimento sócio-espacial esperado. Identificar os efeitos, ou conseqüências, das ações públicas efetivadas permite uma reflexão sobre os resultados alcançados e pode orientar, ou redirecionar, essas ações. Nos casos estudados não há avaliação das condições criadas nas vilas após a regularização, portanto, os efeitos pretendidos e os efeitos possíveis (inesperados e indesejados) não são identificados. Nem tampouco é sabido se aumentou a densidade ou se os moradores são os mesmos da ocupação original; se a renda da população moradora foi alterada ou se houve o estabelecimento de um mercado; ou se na área reurbanizada há situações de gentrificação; quais são as novas condições de integração com a cidade ou como estão se alterando as condições de violência e narcotráfico ou o que acontece com a saúde dos moradores dessas áreas. Não há estudos específicos que demonstrem que os objetivos pretendidos - inclusão social e melhoras nas condições de vida, com acesso à cidade e aos serviços públicos, distribuição de terra e facilitação do acesso ao trabalho, ao crédito e à renda - estejam sendo alcançados.

A articulação dos argumentos dos três autores (Souza, Salingaros, Sartori) com os objetivos de organismos vinculados à saúde pública (OMS, OPAS, Fiocruz) aplicados à situação de Porto Alegre, identifica que as políticas públicas de habitação, ao optarem pela regularização fundiária, sem garantirem a suficiência dos meios, sofrem discontinuidades e tornam-se inconsistentes com seus objetivos, causando o efeito oposto aos objetivos propostos, onde o desenvolvimento sócio-espacial não é desencadeado, pois não acontece como promoção e atendimento das necessidades humanas, tornando-se inócuo em relação ao desenvolvimento pretendido. Assim, a “solução” pode estar acontecendo apenas no nível político-ideológico⁸⁸ sem

⁸⁸ Ideológico é aqui utilizado no sentido de Chauí, como das idéias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante, ou pelos grupos de poder, que faz com que os homens acreditam que suas vidas são como são por que “há forças” que exigem que assim seja e às quais é legítimo submeter-se, o que se junta às idéias de Gramsci, para quem há uma ideologia enquanto “não houver um conhecimento da história real, enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento” (CHAUI, 1981, p.87 apud DÉAK *et al.*, 1999). Neste sentido, a reflexão sobre a flexibilização de padrões também pode ter significado, ao auxiliar na identificação de opções significativas no nível ideológico, mas que não

real integração sócio-espacial dos moradores e as ações se resumem a melhorar a informalidade impedindo melhorias futuras e a futura legalização, reforçando a diferença entre as duas cidades: a dos ricos e a dos pobres.

Do ponto de vista das análises teóricas que embasam a flexibilização, esta seria a maneira possível de abrigar mais população, pois a diminuição de áreas, dimensões, espaços, etc., possibilitaria o acesso à moradia (mínima) para um maior número de pessoas. No entanto, aplicada apenas como padrões flexibilizados - cuja diminuição refere-se apenas aos custos da ação, e não a estratégias de desenvolvimento sócio-espacial - está tão somente produzindo situações urbanas que abandonam os elementos e critérios sanitários que foram, historicamente, incorporados para garantir a saúde, e, nesse movimento, perde sua potencialidade como promotora da qualidade de vida e da justiça social.

Ao ignorar os efeitos da flexibilização, a ação pública abandona (ou nega), a importância dos efeitos da habitação sobre as demais dimensões, gerando a desconstituição da qualificação buscada ao longo dos anos e que é, atualmente, absolutamente reconhecida como imprescindível aliada pelas áreas do campo da saúde.

Apresenta-se, então, a situação em que é determinante esclarecer a diferença entre “*flexibilidade dos limites dos padrões*” e “*flexibilização sem nenhum limite*”, pois, um limite flexível é completamente diferente de “limite nenhum”. No âmbito urbano, a moradia referenda-se a um todo sócio-espacial onde o planejamento - pensamento orientado para o futuro -, embasa a escolha entre alternativas, considerando diferentes cursos de ação, restrições e potencialidades, limites e potencialidades, avaliadas as circunstâncias (Souza, 2001; Sartori, 1981).

As questões territoriais e urbanísticas são disputas econômicas e sociais, onde a habitação é um fator essencial na manutenção da vida e das condições de reprodução social. Mas diferentemente da casa, que o morador pode construir, a terra, é caracterizada pela inelasticidade da oferta e pela

possuem correspondência material, mantendo as populações ocupadas “fazendo coisas” que não resultam. Ver neste sentido os trabalhos de Alfonsin e Baierle que colocam os ganhos ideológicos e organizacionais das populações (ALFONSIN, 2004) e o ganhos permitidos pela regularização fundiária, como uma revolução branca que ofereceu acesso à terra (BAIERLE, 2005).

singularidade das localizações. Por estas características, quando se trata da terra urbanizada, esta depende da oferta do mercado para ser acessada, e, nas circunstâncias do planejamento urbano no país, também depende das ações do Estado.

Internacionalmente, do ponto de vista das políticas públicas, identifica-se uma unanimidade de pensamento sobre quais deveriam ser as ações para a diminuição da pobreza (crescimento econômico; reformas legislativas; descentralização administrativa; investimentos em saúde e educação, e infra-estrutura). No entanto, as políticas sociais de habitação vêm sendo desenvolvidas focadas apenas em dar soluções para as *ocupações*, ignorando os âmbitos ampliados da pobreza e de seus requerimentos. A ação pública se estabelece sem considerar efeitos e possibilidades, enquanto sinergias positivas, sobre uma ampla gama de aspectos da vida dos moradores, nem avalia seus desdobramentos sobre a cidade formal, e dessa maneira, ignora possíveis “efeitos opostos” aos objetivos de qualificação e justiça social que se propõe alcançar.

É nesse ambiente que Smolka (2003) critica o caráter curativo (e não preventivo) das atuais políticas públicas de habitação, apontadas como ações que reforçam a pobreza, agindo sobre suas conseqüências, sem combatê-la. Isso é particularmente claro a partir da incorporação da idéia de que as favelas não apresentam mais um perigo à ordem econômica dominante, mas se constituem em sub-mercados específicos para a habitação, e, portanto, possuem a “permissão” do Estado para que ocorra a ocupação, que será “curada” futuramente, através da posterior ação pública de “regularização”. Os atuais programas de regularização fundiária mostram uma abordagem limitada, reflexo dos objetivos pragmáticos iniciais, baseados simplesmente na flexibilização dos padrões, cujos resultados são identificados como procedimentos caros, a partir das experiências desenvolvidas em várias cidades brasileiras e latino-americanas. Esses procedimentos, além de não garantirem a melhora das condições de vida das populações das áreas ocupadas, mostram a realidade de um déficit crescente, onde altos percentuais da população (86 %, para o país) constituem-se de famílias com renda entre zero e três salários mínimos, vivendo em localizações onde a violência e o narcotráfico aumentam drasticamente (Ministério das Cidades, 2006). Smolka e

Abramo (2003) reivindicam uma política pública que auxilie a diminuir o preço da terra e identificam na informalidade uma alternativa não vantajosa, que é questionada pelos autores sob dois argumentos: (1) as condições físicas desses assentamentos são inaceitáveis como abrigo humano e (2) a infraestrutura, muitas vezes utilizando tecnologias alternativas que parecem interessantes no início dos processos de regularização, apresentam desempenho inaceitável, no longo prazo. Estudos empíricos reforçam essas idéias, mostrando preços mais altos da terra “informal” ante os lotes formais, embora aqueles se tornem mais acessíveis para os mais pobres, pois possuem menos infra-estrutura, oferecem áreas menores, não respondem aos códigos construtivos e às legislações urbanas e/ou estão localizados em áreas não desejadas pelo mercado (Smolka, 2003; Abramo, 2003; Abiko, 2003; Fialho, 2006).

Nas intervenções das políticas sociais de habitação realizadas em Porto Alegre identifica-se que as soluções pontuais impedem que sinergias características das cidades ocorram de maneira positiva, pois a intenção de apenas “melhorar a informalidade” coloca seu foco exclusivamente no assentamento sem almejar desdobramentos outros além dos limites da área considerada. Essa abordagem tem como resultado principal apenas a garantia de um menor risco legal de remoção, e dessa maneira, a oportunidade de integração dos vários aspectos e âmbitos onde a política pública atua, é perdida, com base nas visões de curto prazo que supervalorizam critérios relativos aos custos e negam o planejamento e um horizonte de desenvolvimento sócio-espacial. Além disso, os resultados obtidos para Porto Alegre, com a utilização do PRF na formulação atual, podem ser alcançados através de outras formas de intervenção pública com a participação da população, que não estejam, necessariamente, baseadas nos instrumentos promovidos e usados pelo programa.

Insiste-se na necessidade de ampliação dos âmbitos de ação da política de habitação que busca o combate à pobreza, abraçando aspectos identificados como determinantes na qualificação da própria ação pública, tal como a abordagem multisetorial proposta por Fiori *et. all.* (2004) nos *sete elementos* de qualificação da política pública de combate á pobreza através da habitação. Ao reinterpretar a proposta do autor, utilizando os sete elementos,

entende-se que: (1) a pobreza deve ser abordada em suas múltiplas dimensões, não apenas como falta de renda, mas nas mais diversas formas de manifestação da exclusão; (2) *abordagem multisetorial*, com ações do planejamento habitacional coerentes e a promoção de ganhos nos setores da saúde física e mental, que tendem a articular os ganhos nos dois âmbitos - habitação e saúde - e, portanto, a gerar efeitos sobre os custos (melhor saúde, propiciada pelas condições de moradia significa menos gastos do orçamento municipal com a saúde dos moradores, e, se inicialmente os custos são mais altos, no longo prazo as conexões com a saúde e demais sinergias urbanas atingem dimensões em outras áreas com reflexo e validade ampliadas sobre grande espectro de âmbitos urbanos; (3) a ação da política pública em uma *escala que gere impacto social e na cidade* como maneira de privilegiar a espacialidade, que é determinante das variadas manifestações e requerimentos na promoção das condições de produção e de reprodução humanas. Esses requerimentos têm representações espaciais específicas (saneamento básico, serviços, facilidades de circulação, presença de espaços verdes e de lazer, dimensões mínimas, desenhos e formas da habitação, materiais e acabamentos, áreas de ventilação e iluminação, etc.) e que deveriam agir na direção da diminuição das diferenças entre os espaços formais e informais. Ações nesses âmbitos tendem a diminuir, no longo prazo, os custos para o Estado, gerando maior produtividade e sustentando os habitantes naquelas coisas que eles são capazes de fazer por si próprios. Outro âmbito da ação seria (4) o *desenho urbano e arquitetônico de qualidade*, capaz de criar espaços de promoção do *bem-estar físico e emocional*, em uma 'dialética' da complexidade sócio-espacial, agindo sobre os moradores e garantindo a sustentabilidade das diferentes manifestações da vida urbana e funcionando como potencializador das competências urbanas. Em uma visão de planejamento de longo prazo os custos deveriam ser interpretados como investimentos de longo prazo. Outra contribuição poderia ser das (5) *parcerias-público-privado* (PPP) como auxiliar do poder público na resolução do acesso à terra para os mais pobres. No entanto, sendo uma forma de intermediação entre o setor público e o setor privado, o instrumento, *se e quando* utilizado, deverá atuar sob rigoroso controle do Estado, para identificar se os objetivos propostos estão sendo alcançados. Um outro aspecto que tem sido elencado

como importante amparo à política pública de combate à pobreza é a (6) a *reforma estatal* que abre ampla gama de possibilidades, acordos e formas de implementação para as políticas públicas, permitindo que discussões amplas e transparentes sobre os programas de regularização fundiária possibilitem que as mesmas sejam revistas e reapropriadas, absorvendo soluções ampliadas na escala da cidade e atentas à realização do “perigo oposto”. E, finalmente, a *participação e a democratização do Estado*. Esse elemento incorpora a idéia de que os processos participativos realizados com real transferência de poder para as populações tornam-se, intrinsecamente, movimentos de democratização do Estado. E o Estado é assumido como gestor do planejamento, o ator que orienta as ações no longo prazo e que pensa o futuro. Nesse procedimento, o fortalecimento político (para o processo de participação) depende de ganhos reais tanto organizacionais e cooperativos, como na implementação bem-sucedida de projetos (especialmente nas situações de descrédito da participação, nas áreas de conflito promovido pela violência e o tráfico de drogas).

A necessidade de reinterpretação e de reajuste das formas de atuação das políticas de regularização fundiária em relação aos padrões urbanísticos e de habitação flexibilizados tem, no exemplo que segue, um forte argumento. Recente pesquisa (Fialho, 2006) realizada sobre projetos de loteamentos aprovados pela lei n.º 316/94 – esta lei, ao alterar as propostas do PDDU de Porto Alegre, de 1979, buscava beneficiar a população de baixa renda com a expectativa de que os novos loteamentos passassem a apresentar um menor custo de mercado, e, portanto, ampliar o acesso à terra urbanizada -, mostrou que apesar da flexibilização dos padrões permitida pela referida lei, os preços dos lotes para a venda não resultaram em valores menores do que os promovidos pelo mercado formal. Na situação estudada, verificou-se que embora a aprovação dos loteamentos houvesse sido feita para projeto de “interesse social”, os mesmos não se direcionaram a populações de baixas rendas, entrando no mercado de terras com preço de “terra formal”.

Essa constatação vai ao encontro das colocações da presente tese, segundo as quais o processo de flexibilização de padrões, além de não disponibilizar mais terra, reforça a mais valia fundiária ao diminuir o tamanho dos lotes e aumentar as densidades das formas de ocupação da terra. Além

disso, a flexibilização de padrões não fica restrita à população a que se destina, mas percola toda a sociedade, com propostas e intervenções sobre a gestão da cidade e da terra urbana que atendem a distintos interesses. Na verdade, é identificada pela pesquisa, que, sem servir à população de baixa renda, empurra os limites flexibilizados para toda a sociedade, com desdobramentos futuros negativos sobre aquilo que pretendia melhorar: o acesso à cidade e a sustentabilidade urbana, presentes nos objetivos das próprias leis que promovem a flexibilização.

Todos esses elementos giram em torno do “círculo vicioso da informalidade”, já exposto por Smolka, com enorme significado em uma abordagem ampla e consistente e que, na complexidade das relações sócio-espaciais, deveria ser a extensão requerida pelo planejamento.

A análise comparativa entre os Códigos de Edificação, para os anos de 1962, 1972 e 1992, em Porto Alegre, realizada pela presente tese, demonstrou a ocorrência de modificações significativas nos padrões devidas à diminuição das exigências construtivas. Ao alterar os dispositivos urbanísticos (por exemplo, a diminuição das “áreas dos vãos”) a legislação atuou sobre a exposição dos cômodos à luz e ao calor do sol, diminuindo os tempos de exposição e obrigando a utilização de elementos mecânicos de iluminação e aquecimento, com mais dispêndio de energia. Isso é especialmente significativo nas condições climáticas de Porto Alegre onde os períodos úmidos de inverno e as altas temperaturas de verão trazem, por exemplo, grandes requerimentos para a ventilação, que é fundamental para garantir a renovação do ar, dissipar poluentes e odores, ácaros, fungos e prevenir os contágios, dispersando vírus e bactérias.

Identificou-se também que certas modificações ocorridas nas disposições do 1º. PDDUA - que igualmente flexibilizou padrões -, interação com as propostas do Código de Edificações, em uma forma de sinergia, na construção da estrutura física da cidade, onde as duas leis funcionam aumentando os problemas. Essa interação entre as duas legislações reforça o desacordo com os requerimentos da habitabilidade ao diminuir a eficiência e o desempenho dos elementos representados pelos dispositivos urbanísticos, e, no caso, impedem o estabelecimento de condições satisfatórias de qualificação ambiental e de promoção da saúde. Na verdade promovem áreas deficitárias

quanto às condições de habitabilidade, perdendo a oportunidade de promover a qualificação espacial.

No âmbito estrito da unidade habitacional as atuais referências, mínimas e inespecíficas, contidas no Código de Edificações possibilitam à construção e ao empreendedor imobiliário uma independência completa ante uma legislação que libera a arquitetura/construção da regulação formal, permitindo à indústria da construção decidir livremente, atribuindo mais espaço construído àquelas áreas da moradia que tornam o empreendimento mais rentável para o mercado que serve às camadas de mais altas rendas. Isso se torna claro quando se verifica que até 4 compartimentos principais as áreas (em m²) são projetadas sob parâmetros determinados pelo construtor, e a partir daí, embora apareça a determinação legal de que mais área seja acrescida ao projeto, elas não são determinadas (quais áreas serão aumentadas ou cômodos serão acrescentados?). Nas situações identificadas para 'vãos de iluminação e ventilação' e para 'áreas dos cômodos' no Código de Edificações é comprovado que a flexibilização percorre toda a legislação, não ficando restrita à ação específica de caráter social direcionada às populações de mais baixa renda às quais, na teoria, a diminuição dos padrões estaria auxiliando. Os códigos de edificação, como legislação municipal, têm aplicação à toda a população, e seus efeitos, a partir da flexibilização são sentidos nas más condições de habitabilidade, na minimização das áreas de apartamentos e de casas e nas demais situações urbanas onde a renovação e a circulação de ar nas vias públicas são dificultadas reforçando a criação de ilhas de calor para a cidade como um todo. (A análise realizada concentrou-se especificamente na leitura e na crítica à flexibilização da *dimensão* dos vãos, embora âmbitos tão importantes como relação interno-externo, fechado-aberto, dentro-fora, de controle do espaço e as questões relativas à forma e à estética não tenham sido aqui estudadas).

Na avaliação dos espaços especificamente atribuídos às populações mais carentes, as propostas das Áreas Especiais de Interesse Social, as AEIS - que passam a assumir variadas possibilidades construtivas, devido ao caráter "especial" -, verifica-se que ao restringir a remoção de moradias e de moradores, acabam por produzir soluções de qualidade discutível, embora intrinsecamente, pudessem permitir soluções mais

significativas em termos de ganhos de qualidade de vida para os mais pobres. A opção pela não-remoção, via de regra determinação básica obedecida nos assentamentos objeto dos programas de regularização fundiária, cria situações em que após a atuação da política pública sobre o assentamento, as condições materiais das moradias e dos espaços urbanos são muito semelhantes às condições originais da ocupação. As dimensões propostas e mantidas para as vias e os lotes são tão exíguas que tendem a dificultar a adequada circulação do ar e a insolação, ambos necessários à manutenção das condições sanitárias mínimas. As áreas diminutas que passam a ser aceitas para as casas, com o aumento das densidades, tanto da unidade habitacional como dos cômodos, criam situações de convívio não-saudável, identificadas pelos especialistas dos campos da saúde como altamente problemáticas e desaconselháveis, especialmente para os grupos mais vulneráveis (mulheres, idosos e crianças). Nessas situações fica claro que a liberação dos dispositivos urbanísticos promove uma utilização espacial que retira a privacidade dos moradores, pois a proximidade entre as paredes das unidades habitacionais, a pouca distância das aberturas entre uma e outra moradia, a pequena dimensão dos pátios e quintais e a falta de oferta de espaços coletivos de lazer e convívio, reforçam a convivência não desejada, ou forçada, em todos os momentos, afastando do morador o direito à privacidade e à individualidade. As áreas dos assentamentos, e da moradia em particular, têm reafirmado o caráter de segregação sócio-espacial que pretende recuperar, onde o espaço criado compromete aspectos essenciais de qualificação sem apresentar soluções sustentáveis, pois não há possibilidade de que novas intervenções (no longo prazo) aconteçam melhorando a situação da casa e do entorno porque objetivamente, o espaço físico (ou, mais claramente, área em m²) é insuficiente para qualquer tipo de ampliação ou para a instalação de novos equipamentos e serviços coletivos. Nessas áreas regularizadas, de uma maneira geral é constatado que alguns serviços e infra-estrutura, antes inexistentes passem a ser usufruídos e a situação se altere e transforme, no entanto, as condições anteriores de exclusão continuam manifestas e persistem nas formas espaciais promovidas. Além dessa forma de exclusão físico-espacial que se mantém, uma outra referência importante nas condições da vida urbana permanece inacessível aos moradores das vilas regularizadas: a nomeação das ruas e o

endereçamento postal. Essa privação, que parece ser mínima e simples no âmbito dos assentamentos regularizados, é, no entanto, inimaginável no âmbito da cidade formal. A falta de endereçamento formal funciona como uma outra maneira de impedir a integração e o acesso à formalidade habitacional, reforçando tanto a situação quanto a sensação de exclusão, embora seja recorrente nos assentamentos estudados.⁸⁹ Assim, as novas vias abertas, e as existentes regularizadas, continuam com as denominações anteriores (tais como Beco 2, Acesso 3 e outras designações semelhantes) embora a extrema importância e todo o significado, para qualquer habitante, de possuir um endereço. A falta dessa forma de identificação traz maiores dificuldades para o acesso ao emprego e ao crédito, a (quase) impossibilidade de receber correspondência, além da estigmatização que afeta os moradores, especialmente quando é verificado que, para as áreas formais, a numeração predial e a nomeação das ruas são obrigatórias. Tal situação é ainda mais crítica quando existe a possibilidade, dada por lei, da numeração de lotes de terrenos ser feita coletivamente, desde a área esteja com todas as divisas demarcadas (conforme o Código de Edificações de Porto Alegre, Seção VII, *Da Numeração Predial*, art. 38). A inexistência de tal procedimento mantém a situação existente anteriormente à regularização fundiária, reforçando os espaços de moradia dos pobres como guetos de pobreza e espaços da diferença.

Identificou-se, ao longo do trabalho, na nova forma de intervenção do poder público municipal que mantém os moradores nas áreas ocupadas, que embora essa seja uma alteração significativa - pois permite que os pobres fiquem próximos da cidade organizada e sobre a terra urbanizada -, os resultados desses procedimentos continuam bastante acanhadas, com as regularizações infringindo as regras de qualificação espacial.

Os vários aspectos das propostas de regularização fundiária mostram que nenhuma forma de limitação à flexibilização é prevista. Paralelamente, não são verificados, através de avaliações pós-ocupação e estudos de impacto, os resultados de suas ações em relação aos objetivos

⁸⁹ No caso da Vila Lupicínio Rodrigues essa situação é contornada pela forma da implantação das moradias nos lotes. As casas podem ser identificadas pela rua de acesso e o endereço pode ser escrito *Rua Almirante Mota, número 71, acesso A, casa 3* (ver no fim do capítulo, mapas das vilas).

pretendidos e aos possíveis efeitos indesejados sobre a população alvo e suas áreas. A política pública tende, assim, a estar produzindo efeitos desconhecidos e indesejados, e, até mesmo, efeitos opostos aos seus objetivos declarados de inclusão sócio-espacial e de atendimento à sustentabilidade urbana.

A ação da política pública desconsiderando *os efeitos sobre outros fins* - tal como a influência, aqui estudada, dos efeitos da habitação na qualificação da saúde física e mental dos moradores, na produtividade urbana e dos habitantes, na configuração espacial, na segregação sócio-espacial, na relação com a sustentabilidade, nos efeitos sobre a mobilidade e instâncias da pobreza sobre as quais poderia influir - resulta na distorção dos seus próprios objetivos, de garantir o direito à cidade e à sustentabilidade urbana e estabelecidos nos projetos e nos termos da lei (e que fica ainda mais evidente no contexto em que as legislações combinam entre si, como nos exemplos apresentados no desenvolvimento do TEMA 3, sobre a relação entre o 1º. PDDUA e o Código de Edificações de Porto Alegre). As soluções, ao abandonarem completamente o controle técnico, onde a falta de limites à flexibilização e o descuido com os resultados alcançados produzem as soluções observadas de precária habitabilidade, permitindo que a pergunta de Clichevski - estarão sendo criadas duas cidades, uma para os pobres e outra para os ricos? (Clichevsky, 2003) - seja respondida de maneira afirmativa.

Ressaltando que a opção pela regularização e a reurbanização é uma posição humanitária - não há como abandonar as populações de baixa renda à sua própria sorte -, impõe-se a questão: em que medida, ou qual é a medida (em relação ao perigo oposto) de aceitação da flexibilização, pois, sem a determinação de contornos limitadores sobre o *quanto* de informalidade é aceito para ser mantido, o limite inferior é a própria ocupação tal como ela ocorre, ou seja, a diferença gravada (ou mantida) no espaço urbano, consagrando a exclusão que quer combater. Assim, a presente tese avança a idéia de que é necessário o estabelecimento de um referencial metodológico, ou vetores, para a política de regularização que inclua estudos de impacto sócio-ambiental, de saúde, urbanístico, econômico, etc. já no desenho dos programas e das políticas sociais, assim como avaliações após a utilização e a ocupação dos espaços tratados pela política social. Tais estudos,

desenvolvidos de maneira democrática e transparente, deveriam contar com a participação de todos os setores envolvidos (moradores, poder local, técnicos, população do entorno e organizações da sociedade civil) em procedimentos que verificariam os efeitos dos programas e dos projetos habitacionais sobre a saúde e a qualificação espacial, tanto para os moradores dos assentamentos objeto das intervenções, de maneira estrita, como mais amplamente, sobre as diversas ordens de impacto desencadeadas na cidade formal, envolvendo a avaliação de índices e taxas de morbidade e mortalidade e das incidências de doenças endêmicas e epidêmicas; avaliação dos índices de violência contra mulheres, crianças e idosos; narcotráfico; as alterações e a mobilidade da população no núcleo - a população original e dos novos moradores, densidades, emprego e renda, gentrificação e a participação em redes comunitárias, nível de satisfação com os serviços e com a moradia e estudos de avaliação do entorno.

Avança-se, também, a idéia de que a gestão e a prática das políticas públicas sejam orientadas pela ampla abrangência, contemplando os diversos âmbitos da pobreza. Assim, a política habitacional, assentada na multisetorialidade, passaria a agir na escala da cidade a partir da moradia, promovendo diferentes âmbitos de qualificação da vida: atuando na saúde física e mental, nos espaços e no desenho da casa e da cidade, na integração com níveis da educação e da cultura (como qualidade de vida) e na busca da participação e da democratização, na criação de redes e de associações da comunidade (como justiça social). A promoção de cuidadosas parcerias público-privadas (PPP) e uma reforma estatal guiada e conduzida sob a orientação e controle do Estado, tenderiam a aumentar a eficiência e a efetividade da política social de habitação. Essa elaboração tenderia a reforçar as competências das políticas públicas de habitação no combate à pobreza e na promoção da qualidade de vida e da justiça social apontando a necessidade de que os padrões habitacionais e urbanísticos passem a ser resgatados como importantes elementos da qualificação espacial e da promoção da saúde física e mental dos habitantes das cidades e elementos garantidores da relação histórica entre habitação e saúde. Essas são questões em aberto que podem orientar a continuidade dessa investigação

E, finalmente, identifica-se que a atual forma das propostas habitacionais para os pobres urbanos, a regularização fundiária assentada sobre a flexibilização dos padrões, permite concluir que a ação social, embora oferecendo aos moradores pobres urbanos situações habitacionais que resgatam alguns elementos de *cidadania* (através dos processos de participação, discussão, manutenção das redes de vizinhança, etc.) os aspectos relacionados à *qualidade de vida* (garantida pela obtenção de situações concretas de habitação, saúde, educação, etc.) não acompanham esse resgate de maneira suficiente e a política social consagra a situação em que o desenvolvimento sócio-espacial não é concretizado de maneira positiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. (Org) A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: A cidade da informalidade – o desafio das cidades latino - americanas. Ed. Sette letras, Rio de Janeiro, RJ, 2003.

ABIKO, Alex. Custos básicos de empreendimentos de Urbanização de favelas no Brasil – custos básicos e informações técnicas. EP-USP-BM, São Paulo, 2003.

ABIKO, Alex. Pesquisa para o projeto Engineering of infrastructure in informal urban areas. EP-USP-BM, São Paulo, 2003.

ACSELRAD, Henri. Sustainability and Cities – symbolic struggle and the legitimacy of urban policies. Artigo apresentado no International Meeting on “Democracy, Equality and Quality of Life: the challenge for cities in the 21st. century”, Porto Alegre, Brasil, 1999.

ACSELRAD, Henri. A duração das Cidades – sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Ed. DP&A, Coleção Espaços do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2001.

AGENDA 21 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Senado Federal, Mesa Biênio 1997-1998, Brasília, 1997.

AGENDA 21 – For Sustainable construction in developing countries – a discussion document – CIB - The International Council for Research and Innovation in Building and Construction e UNEP – ETC - United Nations Environment Programme International Environmental Technology Centre. Chrisna du Plessis (org.), South Africa, 2002.

AGENDA 21 Brasileira – Bases para a Discussão, Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2000.

ALFONSIN, Betânia. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. Lincoln Institute of Land Policy, 1999.

ALFONSIN, Betânia. Urbanizador Social: emergência de um novo paradigma para a democratização do acesso à terra. Ed. Livraria do Arquiteto- Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

ALMEIDA, Maria. S. Transformações Urbanas - atos, normas, decretos, leis na administração da cidade, Porto alegre, 1937-1961. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 2004.

ALMEIDA, Maria. S. Urbanismo no Brasil, 1895-1965. Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos. Porto Alegre, 1893-1959. Ed. FAUSP-FUPAN, Studio Nobel, São Paulo, 1999.

ALONSO, José Antônio Filho. Caracterização Econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. In: Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: FEE, Vol.29, nº1, jun.2001. p. 253-293.

ALONSO, José Antônio Filho. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. In: Regiões e Cidades, Cidades nas regiões – o desafio urbano-regional. Maria Flora Machado (coord.). Ed. UNESP-ANPUR, São Paulo, 2003.

AMERICAN THORACIC SOCIETY (ATS). Achieving Healthy Indoor Air. Report of the ATS - Workshop, 2006, Santa Fé, México. In: American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine, 2007.

ARONOVICH, Carol. Housing and the housing problem. American Academy of Political and Social Science, 1914. Housing and Planning Collection Development, Widener Library, Harvard university, HCL, 2006.

ASHARE - Standard 62.1 - Ventilation for Acceptable Indoor Air Quality, Association for Heating, 2006.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP) – Transporte Humano – Cidades com Qualidade de Vida. São Paulo, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda. Tese de Mestrado, IPEA-IPLAN, São Paulo, 1990.

BAIERLE, Sérgio. Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Relatório de Projeto para a Ong-Cidades. Mapas - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. Porto Alegre, Dezembro de 2005. Mimeo.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH) – Departamento de Pesquisas: Programa pró-morar. Diagnóstico sócio-econômico de áreas faveladas em Porto Alegre. PMPA - Demhab, Porto Alegre, 1981.

BANCO INTER-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). “La Democracia Afirmativa y el Desarrollo Redistributivo: el Caso de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, (1989-1998). Artigo preparado por Zander Navarro, para apresentação no Seminário: “Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana.” Caratagena, Colômbia, 1998. BID-División de Estado y Sociedad Civil.

BARCELLOS, Tanya M. de, MAMMARELLA, Rosetta e KOCH, Mirian Regina. Tipologia sócio-espacial de Porto Alegre - 1980-91: diferenciações sócio-ocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade. Indicadores Econômicos FEE, N. 29, n. 4, Porto Alegre, 2002. p. 307-341

BENÉVOLO, Leonardo. The Origins of modern town planning. Routledge and Kegan Paul, Londres, 1967.

BENÉVOLO, Leonardo. As origens da urbanística moderna. Coleção Dimensões, Ed. Presença Ltda., Lisboa, 1981.

BOBBIO, Norberto. Igualdade e Liberdade. Ed. Ediouro, Rio de Janeiro, 1997.

BOBBIO, N. e VIROLI, M. Diálogo em Torno da República – os grandes temas da política e da cidadania. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2002.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato, difusão da casa própria. Ed. Estação Liberdade, São Paulo, 1998.

BONDUKI, Nabil. Habitar São Paulo - reflexões sobre a gestão urbana. Ed. Estação Liberdade, São Paulo, 2000.

BONDUKI, Nabil. Arquitetura e Habitação Social em São Paulo – 1988-1992. USP - Escola de Engenharia de São Carlos - Departamento de Arquitetura e Planejamento. Núcleo Cidade e território- 2. Bienal Internacional de Arquitetura, IAB – Fundação Bienal de São Paulo. São Paulo, 1993.

BONNEFOI, Xavier R.; BRAUBACH, Matthias, MOLSONNIER, Brigitte; MONOLBAEV, Kubanichbrck e ROBBE, Natalie. Housing and Health in Europe: Preliminary Results of a Pan-European Study. In: American Journal of Public Health, Peer Review, Research and Practice, N. 9, Vol. 93, sept. 2003.

BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. Saneamento para a Promoção da Saúde. FUNASA, Brasília, 1999. Disponível em <http://www.funasa.gov.br/san/san01.html>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Promoção da Saúde – Carta de Ottawa, Declaração de Adelaide, Declaração de Sundsvall, Declaração de Bogotá. Ministério da Saúde -Fundação Oswaldo Cruz- IEC, informação, Educação e Comunicação. Brasília, 1996.

BUSS, Paulo Marchiori, in: Revista Ciência e Saúde Coletiva, vol.5, n.1, p. 163-177, Rio de Janeiro, 2000.

BYRNE, D. S. et al. Housing and Health – the relation between housing conditions and the health of council tenants. Gower Publishing Co. Ltda., Londres, 1986.

CABRITA, Antônio M. Reis. O homem e a casa – definição individual e social da qualidade da habitação. Laboratório Nacional de Engenharia Civil – LNEC, Lisboa, 1995.

CALDWELL, C. Revolting High Rises. Jornal The New York Times. Artigo publicado em 27/11/2006.

CAPPELLI, Sílvia e LAVRATTI, Paula Cerski. Breves Comentários aos Aspectos Ambientais do Estatuto da Cidade. Pesquisado em 23. 07. 05. Disponível em <www.mp.rs.gov.br/urbanistico/doutrina/id35.html>

CAPPRA, Fritjof. The Tao of Physics – an exploration of the parallels between modern physics and Eastern mysticism. Fontana Paperbacks, Londres, 1983.

CAPPRA, Fritjof. The Turning Point – Science, Society and the Rising Culture. Fontana Paperbacks, Londres, 1988.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A Municipalização das Políticas Habitacionais – uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Relatório Final – Parte I : Avaliação de Desempenho dos 45 Municípios Estudados. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. IPPUR-UFRJ-FASE, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Desigualdades Urbanas e Políticas Habitacionais. Observatório IPPUR-UFRJ - FASE, 2001.

CARPINTERO, Marisa Varanda T. A construção de um sonho - os engenheiros – arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil. Ed. Unicamp, S. Paulo, 1997.

CARRION, Otília Beatriz Kroeff. Custo de Consumo Final da Habitação – o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre. Tese de doutorado. USP – Faculdade de Economia e Administração, Departamento de Economia. São Paulo, 1987.

CARVALHO, Antonio Ivo. Da saúde pública às políticas saudáveis: saúde e cidadania na pós-modernidade. In: “Ciência e Saúde Coletiva” nº.1, 1996, pág.104-121, Núcleo de Estudos políticos - sociais em Saúde, Escola Nacional de Saúde Pública, Fio Cruz, RJ, 1999.

CASTELLS, Manuel. Cidade, democracia e socialismo. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1980.

CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana. Ediciones Siglo Veintiuno S. A., México, 1982.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. A Sociedade em Rede. Vol.1. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

CAVALCANTI, J. L. A Lei das Terras de 1850: a reafirmação do poder do Estado sobre a terra. *Histórica – Revista on-line do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, Ed. n. 2, junho-2005. Pesquisado em 20.03.2007. Disponível em www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/material/anteriores/edicao02/material02/054.

CHRISTOFOLETTI, A.. Modelagem de Sistemas Ambientais. Ed. E. Blucher Ltda., CNPq- PADCT, São Paulo, 1999.

CLICHEVSKY, N. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n. 75, 88 pp, CEPAL, 2003.

COHEN, E. Habitação saudável no Programa da Saúde da Família (PSF): uma estratégia para as políticas públicas de saúde e ambiente. OPAS- FIOCRUZ, 2003.

COHEN, S. Cynamon. Habitação saudável como caminho para a promoção da saúde. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2004.

CORAGGIO, J. L. Ciudades sin rumbo: investigación y proyecto popular. SIAP/Ciudad, Quito, 1991.

CORAGGIO, J. L. La construcción de una economía popular: via para el desarrollo humano. In: *Cadernos do IPPUR*, ano 7, n. 3, 1993, UFRJ pág. 9-23. Rio de Janeiro, 1993.

CORREA, C. Housing and Urbanization. Ed. Thames & Hudson, Londres, 1999.

CORREIA, Telma de Barros. A construção do Habitat Moderno no Brasil 1870-1950. Ed. RIMA – FAPESP, São Paulo, 2004.

D'AVILA, Naida. Demhab – com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre. Ed. Unidade Editorial, PMPA – Secretaria da Cultura, Porto Alegre, 2000.

DAKOTA UNIVERSITY - NDSU, Extension Service, Ventilation, 2004.

DEÁK & SCHIFFER (Orgs.). O Processo de Urbanização no Brasil – Ed. Fupam – Edusp, São Paulo, 1999.

DE SOTO, Hernando. The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else. Ed. Basic Books, USA, 2000.

DEMHAB–PMPA - Diagnóstico Sócio-econômico de Áreas Faveladas em Porto Alegre. Programa Promorar. Relatório Final. BNH, Departamento de Pesquisas, 1981.

ECHENIQUE, Marcial. Entender a Cidade. In: Revista EURE, vol. XXI, nº 64, p. 9-23, Santiago do Chile, Dezembro, 1995.

EASTERLOW, D.; SMITH, S.J.; MALLISON, S. In: Housing for Health: the role of owner occupation. In: Housing studies, vol15, n.3, may 2000, p. 367-386, Routledge, Taylor & Francis Group, 2000.

FAINSTEIN, Susan e CAMPBELL, Scott. (org.) Theories of urban development and their implications for policy planning. In: Readings in Urban Theory – Blackwell Publishers, Oxford, Inglaterra, 1999.

FALCÃO, E. C. Oswaldo Cruz, Tomo I: A incompreensão de uma época: Oswaldo Cruz e sua caricatura. Ed. Brasiliensis, Série Documenta, Monumenta Histórica, pág. 245. São Paulo, 1971.

FEITCHANS, I. A forma segue a estrutura: lei, regulação e desenho para prédios que preservam a saúde humana. Helsinki University, Healthy Building Conference, Finlândia, 2000.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: Cadernos do IPPUR, vol.15, n. 1, UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

FERNANDES, Edésio. A Regularização das Favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE Jr., Nelson. (org.) Direito à Cidade - trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. Ed. Instituto Pólis - Max-Limonad, São Paulo, 1999.

FLEURY, Sonia. Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. In: Nueva Sociedad, Estado y Exclusión, nº. 156, 1998.

FIALHO, Ana L. Urbanizador Social versus Mercado de Solo Urbano: o desafio da conquista via mercado do direito à cidade. Ed. Livraria do Arquiteto-Institute Lincoln of Land Policy, Porto Alegre, 2006.

FINEP – Habitação Popular – Inventário da Ação Governamental. FINEP- GAP, Ed. São Paulo Editora S. A., São Paulo, 1985.

FIORI, Jorge et al. Melhoria Física e Integração Social no Rio de Janeiro: o Caso Favela-Bairro. In: FERNANDES, Edésio e VALENÇA, Márcio (Orgs.). Brasil Urbano. Rio de Janeiro. Ed. Mauad, 2004.

FOLZ, Rosana R. Mobiliário na Habitação Popular- discussões e alternativas para melhoria da habitabilidade. Ed. Rima, São Paulo, 2003.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder, 11ª. Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1987.

FJP - Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil. Programa Habitar Brasil – BID - Projeto PNUD BRA – 00/019. Belo Horizonte, MG. 2001.

GIRARDET, Herbert. Creating Sustainable Cities. Schumacher Briefings, nº. 2, Ed. Green Books Ltda. Bristol, UK., 1999.

GONÇALVES, Maria Flora. O Novo Brasil Urbano – impasses, dilemas, perspectivas. Ed. Mercado Aberto, Porto Alegre, 1995.

GOOT, Ido. Epidemiological Evidence Underlying Provision of the APHA-PHS Model Code, 1977, Revised edition. In: Community Health Aid: a training resource manual for professionals dealing with basic safety and basic sanitation in dwelling, its promises and immediate neighborhood, 1977.

HARDOY, Jorge E. e SATTERTHWAITTE, David. Squatter Citizen - life in the urban third world. Ed. Earthscan Publications LTD. Londres, 1989.

HARDOY, Jorge E. e SATTERTHWAITTE, David. Dilemas Ambientales del Subdesarrollo. Contribución al día de la Tierra 1990. Problemas ambientales en ciudades del tercer mundo: ¿Es éste un problema mundial que no es tomado en cuenta? In: Medio Ambiente y urbanización, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo –IIED- America Latina. Año 8, nº. especial, jun.1990.

HARDOY, Jorge E. e SATTERTHWAITTE, David. The Poor Die Young. Earthscan Publications Ltd. Londres, 1990.

HARDOY, Jorge E. e SATTERTHWAITTE, David. Medio ambiente urbano y condiciones de vida en América latina: su impacto sobre la salud. In: Medio Ambiente y urbanización, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - America Latina. Año 9, nº. 36, set. 1991.

HARRIS, Nigel. The end of the third world – newly industrialized countries and the decline of an ideology. Ed. Penguin Books, Londres, 1986.

HARRIS, Nigel. Urban Policy and Economic Development: an agenda for the 1990s. Londres, UCL Press Ltda., Inglaterra, 1990.

HARRIS, Nigel. Urbanization, Economic Development and Policy in Developing Countries. Working paper n. 19, Development Planning Unit, University College London, The Bartlett, Londres, 1990.

HARRIS, Nigel. Economic Growth and Spatial Change. Occasional Paper n.º1, Development Planning Unit, University College London, The Bartlett, Londres, 1990.

HARRIS, Nigel. Cities in the 1990's - the challenge for developing countries. Londres, UCL Press Ltda., Inglaterra, 1992.

HBC - HUTechnology, 2000

Harvard School of Design, Public Housing Operating Case Study, 2004.

HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. Ed. Hucitec, São Paulo, 1980.

HARVEY, David. Social Justice, Postmodernism, and the City. In: Readings in Urban Theory – Ed. Fainstein, Susan e Campbell, Scott. Blackwell Publishers, Oxford, Inglaterra, 1999.

HINKLE Jr., L.E. e LORING, W. C. The effect of the man-made environment on health and behavior. Castle House Publications, Inglaterra, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Estudo de Avaliação da experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre, PRF, Programa Final de Análise. Marlene Fernandes. Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) – Instrumentos de Gestão e Planejamento Urbano : Porto Alegre. In: Série Gestão do Uso de Solo e Disfunções do Crescimento Urbano, nº. 6, IPEA, FAU - USP, Propur - UFRGS, Dirur - CGPUR, FINEP- CEF, Brasília, 2002.

INSTITUTO POLIS – Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Instituto Polis, Câmara dos deputados, Caixa Econômica Federal, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Brasília, DF, 2001.

KAPLAN & KAPLAN. The experience of nature. Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1989.

KOENIGSBERG, Otto. Planning development. DPU Working Papers - UL, UK. 1990.

KOGA, Dirce. Medidas de Cidades - entre territórios de vida e territórios vividos. Ed. Cortez, São Paulo, 2003.

KRIEGER, James et al. – Housing and Health: time again for public action. In: American Journal of Public Health, Vol.92, n. 5, Peer Review, p. 758-768, 2000. Disponível em <www.centerforhealthyhousing.org>, Acessado em 28/10/2006.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. O fenômeno urbano: sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem. Ed. Documentos, São Paulo, 1969.

LEFEBVRE, Henri. Espacio y política. El derecho a la ciudad II. Ed. Península, Barcelona, 1972.

LEFEBVRE, Henri. La Revolución Urbana. Ed. Gallimard, Madrid, 1980.

LEMOS, Carlos A. C. A República Ensina a Morar (Melhor).Ed. Hucitec, São Paulo, 1999.

LOVELOCK, J.E. Gaia – a new look at life on earth, Ed. Oxford University Press, Oxford, UK, 1987.

LOWRY, S. Housing and Health. British Medical Journal, Londres, 1991.

LYNCH, K. Site Planning. Massachussetts Institute of Tecnology, Cambridge, EUA, MIT Press, 1980.

MABOGUNJE, Akin L. Cooperação e Governança Metropolitana. In: Revista de Administração Municipal, v. 42, n. 216, p.9-25, Rio de Janeiro, 1995.

MOBOGUNJE, Akin L. e HARDOY, Jorge. Shelter Provision in Developing Countries: the influence of standards and criteria. SCOPE, nº. 11, Ed. John Wiley and Sons, Surrey, UK, 1978.

MAGELA COSTA, Geraldo. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Artigo publicação on-line. 2004.

MARICATO, Ermínia. (Org.) A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Ed. Alfa-Ômega, São Paulo, 1979.

MARICATO, Ermínia. Política Habitacional no Regime Militar – do milagre brasileiro à crise econômica. Ed. Vozes Ltda., Rio de Janeiro, 1987.

MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana. Ed. Vozes Ltda., Rio de Janeiro, 2001.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, M. C. O novo Brasil urbano – impasses, dilemas, perspectivas. Ed. Mercado Aberto, Porto Alegre, 1995.

MARICATO, Ermínia. Palestra publicada In: Revista do Direito Imobiliário – IRIB, nº. 52, ano 25, Jan-Jun, *São Paulo*, 2002.

MASCARÓ, José L. Observações à proposta de modificação do Plano Diretor de Porto Alegre sobre os possíveis impactos ambientais decorrentes de sua implementação. Mimeo, 1999.

MASCARÒ, José L. Manual de Loteamentos e Urbanização. Ed. Sagra e Luzzatto, Porto Alegre, 1997.

MASCARÒ, José L. O custo das decisões arquitetônicas. Ed. Masquatro, Porto Alegre, 2006.

MATURANA, Humberto. Cognição, ciência e vida cotidiana. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2001.

MATURANA, Humberto. Emoções e Linguagem na Educação e na Política. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2002.

MATUS, Carlos. Política, Planificación y Gobierno. Parte I. Organización Pan-Americana de la Salud (OPS) - Instituto Latino-americano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Washington, D.C., 1987.

MELLO, José Carlos. Transportes e desenvolvimento econômico. EBTU, Brasília, 1984.

METROPLAN. II inventário das Vilas Irregulares na RMPA, Metroplan- RS, Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional, 1992.

METROPLAN-FAPERGS. Condições de Vida da População Favelada da Região Metropolitana de Porto Alegre 1989/1990. Metroplan - RS, Porto Alegre, 1992.

MORAES, Aldovan Oliveira. Áreas do Demhab e Correlatas. PMPA-DEMHB, Porto Alegre, 2005.

MORAES, Aldovan Oliveira. Duas ou três coisas a respeito da regularização fundiária. Porto Alegre, 2005.

MORAES, Aldovan Oliveira e ANTON, Flávio José. Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre. Porto Alegre, 2000.

MORIN, Edgar e LE-MOGNE, Jean-Louis. A Inteligência da Complexidade. Ed. Fundação Petrópolis, São Paulo, 2000.

MORIN, Edgar e LE-MOGNE, Jean-Louis. Terra-Pátria. Ed. Sulina, Porto Alegre, 2002.

NYGAARD, Paul Dieter. Planos diretores de cidades – discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2005.

OREGON STRUCTURAL SPECIALITY CODE, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) - Relatório “Global Strategy for Shelter to the Year 2000”

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Population Reference Bureau. Cuadro de la Población Mundial 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Istambul + 5 – Relatório Nacional Brasileiro - Documento Base para Discussão. Texto preparado por PORTO, Emmanuel C. (SEDU/PR); MOTTA, Diana M. e MORAIS, Maria Piedade (IPEA); BLANK, Gilda e PUPPIN, Jaira M. (Caixa), Incorporando contribuições dos demais membros do Comitê Nacional. Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – CNUAH - HABITAT , Nairobi, fevereiro, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Economic Commission for Europe - Committee for Housing Building and Planning. Research on Quality of Life in Urban Settlements in Sweden. British Council for Building Research, 1975.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAUDE (OMS). Workshop on Housing Hygiene and Environmental Health Problems in Urban Fringes. Proceedings. WHO, Ankara, 1985.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAUDE (OMS). Relatório do Grupo de Macroeconomia e Saúde, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAUDE (OMS). Report of the 2º. WHO Technical Meeting on Housing-Health Indicators. Results of Review and Data Availability Screening in Members States. Summary Report. Roma, Itália, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAUDE (OMS). Is Housing improvement a potential health improvement strategy? WHO Regional Office for Europe's Health Evidence Network (HEN). Autores da Síntese: Hilary Thomson e Mark Petticrew. Bonn, fev. 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAUDE (OMS). Climate and Human Health – World Climate Programme Applications. Proceedings of the Symposium in Leningrad, WHO, UNEP,WCAP, nº. 1, 2, 3. 1990.

PAES de BARROS et al. “O Nível do Salário Mínimo no Brasil Frente à Evidência Internacional”, Cadernos do DIEESE, 2001.

PESAVENTO, Sandra Jathay. O Espetáculo da Rua. Ed. Da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1992.

PESAVENTO, Sandra Jathay. Os Pobres da Cidade – Vida e Trabalho. Ed. Da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PMPA-DEMHAB – Censo das Vilas Irregulares de Porto Alegre, 1996-1998, PMPA-Demhab, Equipe técnica: Aldovan O. Moraes e Flávio José Anton, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. PMPA-DEMHAB – Mapa da Irregulares Fundiária de Porto Alegre, PMPA-DEMHAB, UP, Equipe técnica: Aldovan O. Moraes e Flávio José Anton, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento: Grupo de Licenciamento de AEIS, mimeo. Áreas Especiais de Interesse Social – critérios para a regularização. Porto Alegre, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento: Supervisão de Planejamento urbano, Coordenação de Estudos Urbanos, Unidade de Estudos sócio-econômicos e apoio Comunitário. Sub-Habitação: um estudo preliminar. Porto Alegre, 1982.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. IIIº. Congresso da Cidade, GT Desenvolvimento Urbano- Subsídios para o Debate. Porto Alegre, RS, Janeiro de 2000.

PRIGOGINE, Ilya & STENGERS, Isabelle. Order Out of Chaos – man's new dialogue with nature. Fontana paperbacks, Londres, Inglaterra, 1985.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE_ “O Estatuto da Cidade: novo marco legal para os municípios brasileiros” IIº. Congresso Estadual de Procuradores Municipais/RS. PMPA, Associação dos Procuradores do Município de Porto Alegre, Fundação Escola Superior de Direito Municipal, Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. Porto Alegre, RS, 2001.

RAMIREZ, Ronaldo. Urbanization, housing and the (withdrawing) state: the production-reproduction nexus. Working paper nº. 25, Development Planning Unit, University College London, The Bartlett, Londres, 1992.

RAPOPORT, Ammos. O homem e a casa-definição individual e social da qualidade da habitação'. In: Cabrita, Antonio M. Reis. 1973, ed. LNEC, Lisboa, 1995. p.115.

REEVES, Paul. An Introduction to Social Housing. Ed. Arnold, Londres, 1996.

REIS, Luis Felipe. Tuberculose, um descaso sem cura. In: Artigo no JORNAL do BRASIL, Barra, 29 de setembro de 2007.

REIS, N. G. Apropriação do solo urbano e política habitacional. In: Revista de Estudos sobre Arquitetura, Urbanismo e Preservação - LAP, USP, Série Urbanização e Urbanismo, nº 14, São Paulo, 1996.

Relatório dos Indicadores sociais de Porto Alegre, Ano IV, 2001.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. Plano Diretor e a gestão democrática da cidade. In: Grazia, Grazia de. (Org.) In: Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Fase, Rio de Janeiro, 1990.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Ed. Revan, Rio de Janeiro, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. e AZEVEDO, Sérgio. A Crise da Moradia nas Cidades – da questão da habitação à reforma urbana. Ed. UFRJ, 1996.

RIGATTI, Décio. Loteamentos, Expansão e Estrutura Urbana. Relatório Final de Pesquisa. UFRGS, PROPUR, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento, Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul Siegfried Emanuel Heuser. (FEE). Índice Social Municipal Ampliado para o Rio Grande do Sul. 1991-1998. Winckler, Carlos Roberto (coord.). Documentos FEE n°. 48, Porto Alegre, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento, Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul Siegfried Emanuel Heuser. (FEE). Vazios Urbanos em Porto Alegre – uso capitalista do solo e implicações sociais. Oliveira, Naia; Barcellos, Tanya; Barros, Carmen e Rabelo, Maria M. Série 15 anso FEE, vol. 6, Porto Alegre, 1991.

RYD, Harriet. My home is my castle – Psychological perspectives on “sick buildings”. In: Building and Environment, vol. 26, n°.2, Londres, 1991.

SALAS SERRANO, Julián. Pertinencia y urgencia del mejoramiento barrial en Latinoamérica. In: Ciudad y territorio – Estudios Territoriales, XXXVII, (143), Espanha, 2005. p. 73-88.

SALEM, Jean. Hipócrates - conhecer, cuidar, amar - o juramento e outros textos. Ed. Landy, São Paulo, 2002.

SALINGAROS, Nikos. Habitação social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização. Papel desenvolvido pelos membros do grupo de trabalho ESRG - Environmental Structure Research Group -, sob a coordenação de Nikos Salingaros, e apresentado no Congresso Ibero-Americano de Habitação Social, em Santa Catarina, 2006. Tradução da autora. Disponível em <www.math.utsa.edu/sphere/salingar>.

SANTOS, Milton. Pobreza Urbana. Ed. Hucitec, São Paulo, 1979.

SANTOS, Milton. O Espaço Dividido. Ed. Livraria Francisco Alves S.A., Rio de Janeiro, 1979.

SANTOS, Milton. Espaço e Sociedade. Ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1982.

SANTOS, Milton. Espaço e Método. Ed. Nobel, São Paulo, 1985.

SANTOS, Milton. METRÒPOLE: a força dos pobres é o seu tempo. In: Ciência e Ambiente, Cidades. UFSM, Santa Maria, RS, ano IV, n. 7, jul.-dez. 1993.

SANTOS, Milton. O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo. Ed. Hucitec, São Paulo, 1996.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal. Ed. Record, São Paulo, 2000.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil - território e sociedade no início do século XXI. Ed. Record, Rio de Janeiro, 2001.

SARTORI, Giovanni. A Política: Lógica e Método nas Ciências Sociais. O pensamento político n.º 36. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

SASSEN, Saskia. As Cidades na Economia Global. Ed. Studio Nobel Ltda., São Paulo, 1988.

SALENGUE, G.P.L. & MOOJEN, M. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: Estudos urbanos – Porto Alegre e seu plano diretor. Panizzi, W. e Rovatti, J. (org.) Porto Alegre, Ed. UFRGS, 1993.

SCHAUER, Frederick et al. Regulation by generalization. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, USA, Journal of Regulation and Governance, Ed. Blackwell Publishing Asia Pty Ltd., n.1, p. 68-87, 2007.

SCLIAR, Moacir. Do Mágico ao Social – a Trajetória da Saúde Pública. Ed. LPM, Porto Alegre, 1987.

SILVA, Débora Bernardo. O Planejamento Urbano e a Administração Popular em Porto Alegre: Discursos e Práticas. Dissertação de Mestrado, PROPUR-UFRGS, Porto Alegre, 2004.

SILVA, H. Window design for thermal comfort in domestic buildings in southern Brazil. PhD thesis, Architectural Association, School of Architecture, UK, 1994.

SILVA, Luis Otávio. O Surgimento da Habitação Social e a experiência da Viena Vermelha. In: Cadernos do IPPUR, vol. XV, n.º.1, UFRJ, 2001.

SMITH, Susan J.; EASTERLOW, Donna; MUNRO, Moira e TURNER, Katrina M. Housing as Health Capital: How Health Trajectories and Housing Paths Are Linked. In: Journal of Social Issues. Vol. 59, nº. 3, 2003. p. 501-525.

SMOLKA, Martin. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: Abramo, Pedro (Org) A cidade da informalidade – o desafio das cidades latino-americanas. Ed. Sette Letras, Rio de Janeiro, RJ, 2003.

SMOLKA, Martin. Informality, urban poverty and land market prices. Institute Lincoln of Land Policy Publications, 1999. Acessado em 20/11/2006. Disponível em <www.lincolinst.edu/pubs-detail.asp?id=723>.

SOUZA, Maria Adélia. IN: DEAK & SCHIFFER (Orgs.) O Processo de Urbanização no Brasil. Ed. FUPAM - Edusp, São Paulo, 1999. O II PNDU e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. p.138.

SOUZA, Marcelo Lopes. Mudar a Cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos, Ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes. O Desafio Metropolitano – um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Ed. Bertrand Brasil, 1999.

SPOSITO, E. S. e SPOSITO, M.E.B. Reflexões sobre a natureza da segregação espacial. In: Revista de Geografia. Dourados: AGB, set./out./nov./dez., 1996. p. 71-85

SPOSATI, A. Cidade, território, exclusão/inclusão social. Texto apresentado no Congresso Internacional de Geoinformação _ GEOBrasil/2000, São Paulo, Palácio de Convenções do Anhembi, 16/06/02.

SPOSATI, A. apud Dirce Koga, Medidas de Cidades - entre territórios de vida e territórios vividos. Ed. Cortez, São Paulo, 2003.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. In: Cadernos de Pesquisa do LAP-USP, São Paulo, Março-Abril, 1997.

THOMSON et al. The housing health relationship: what we know? In: Review on Environmental Health. nº.15, 2000.

TILLY, Charles. Coerção, Capital e Estados Europeus – 1990-1992. EDUSP, São Paulo, 1996.

TOPALOV, Christian. A History of Urban Research: the French Experience since 1965. In: International Journal of Urban and regional research, vol. 13, nº 4, 1989.

TURNER, John F. e FICHTER, Robert. Freedom to Build. Ed. Collier, New York, 1972.

VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia e ARANTES, Otília,. A Cidade do Pensamento Único – desmanchando consensos. Ed. Vozes, Rio de Janeiro, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado (org.). Habitação em Questão. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 2004.

VASCONCELLOS, Eduardo A. Transporte Urbano, Espaço e Equidade - Análise das políticas públicas. Ed. Unidas- FAPESP, São Paulo, 1996.

VASCONCELLOS, Eduardo A. Transporte Urbano, Espaço e Equidade - Análise das políticas públicas. Ed. Unidas- FAPESP, São Paulo, 1996.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A Aplicação do Conceito de Segregação Residencial ao Contexto Brasileiro na Longa Duração. In: Cidades.Grupo de Estudos Urbanos. Revista Científica. Maria Encarnação B. Sposito. (coord.) Vol. 1, nº. 2, 2004.

VAZ, Miriam Fessler. Modernidade e Moradia – Habitação Coletiva no Rio de Janeiro, séc. XIX e XX. Ed. Sette Letras-FAPERJ, Rio de Janeiro, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-urbano no Brasil. Ed. Studio Nobel – FAPESP – Instituto Lincoln, São Paulo, 1998.

WHELE, Beatriz. Trabajo, Inclusión y Exclusión Social. De la globalización de la economía a la globalización de la pobreza. In: Nueva Sociedad, La cuestión social, lo nuevo sobre lo permanente, nº. 164, 1999.

YOUNG, Íris. M. Justice and the politics of Difference. Princeton University Press, Princeton, USA, 1990.

Organizações:

DEMHAB - UPE, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, FJP, 2004.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – Fiocruz (2000, 2005).

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM, 2005; 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 1996, 2000.

IPPUR-FEE, 2002, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Habitat, Relatório 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Relatório, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Global Conference on the Urban Future: URBAN 21. Conferência Regional para a América Latina e o Caribe - Gestão Urbana da Sustentabilidade, Brasil, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Report, 2000, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS) - Is housing improvement a potential health improvement strategy? Report Regional for the Office for Europe's Health Evidence Network-HEN, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS), Report – 1990.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - Housing and Health Survey, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – Report ,OMS /OPAS 1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – Macro-economics and Health Studies, 2000.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - REPORT 2002, 2005

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE- METAS DO MILÊNIO, 2000

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OPAS-CEPIS, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - MEIS - Mapa da Exclusão e Inclusão Social, Observa POA, 2004.

PMPA- Demhab – Habitação é prioridade em Porto Alegre 16 anos de investimento na cidade. Demhab, PMPA, junho , 2004.

REDE BRASILEIRA DE HABITAÇÕES SAUDÁVEIS - RBHS, 2003.

Legislação:

Anteprojeto de Lei do Plano de 1961. PMPA, Secretaria de Obras e Viação.

Ato n. 2 – de 13 de maio de 1892, PMPA.

Ato n. 96 – de 1913, Regulamento Geral das Construções de Porto Alegre.

Código de Posturas de Porto Alegre, Lei n. 2 de março de 1893.

Código de Obras de Porto Alegre, Lei nº. 2358 de 17 de maio de 1962, que altera a redação do art. 309, da lei nº. 2.047, Código de Obras de 30/12/1959. PMPA,1959.

Código de Obras de Porto Alegre, Lei nº. 3.615, de 10 de janeiro de 1972, PMPA, 1972.

Código de Edificações de Porto Alegre, Lei nº. 284, de 27 de outubro de 1992, que revoga a lei 3.615 de 10 de janeiro de 1972 e a lei complementar nº.172, de 8 de janeiro de 1988. PMPA, 1992.

Decreto n. 53 de 1926, que altera o Ato n. 96, de 1913, o Regulamento Geral sobre as Construções de Porto Alegre.

Decreto n.108, de 10 de setembro de 1927 – regras e regulamentos para vias, faixas de domínio, redes de esgotos e pluviais, iluminação pública e arborização das vias.

Lei Orgânica do Município (LOM), - Lei n. 2 de 02 de abril de 1992. PMPA, 1992.

Lei Municipal n. 316/94 – altera o PDDU/79, propondo a flexibilização de padrões relacionados a tamanho de lotes e exigências urbanísticas, pavimentação e largura de vias. SPM-PMPA, 1994.

Plano Geral de Melhoramentos – Plano Moreira Maciel, de 26 de agosto de 1914.

Plano Diretor de Porto Alegre, (PD/59), lei n.º 2046/59, de 30 de janeiro de 1959. PMPA, 1961.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (PDDU/79). Lei complementar n. 43, de 21 de julho de 1979 e decreto n. 6921 de 29 de agosto de 1979. PMPA, 1980.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA/99) – Lei complementar n. 434/99, entrou em vigor em 27 de março de 2000. PMPA, 2000.

Estatuto de Cidade, lei n. 10257 de 10 de julho de 2001.

ANEXO DE INFORMAÇÕES SOBRE AS VILAS DA PESQUISA

Vilas da Pesquisa – localização, ROP, bairro, população e número de unidades

VILA	ROP	BAIRRO	POPULAÇÃO	Lotes/ Unidades
JARDIM PANETÁRIO	Centro	Santana	493 hab	88 sobrados
LUPICÍNIO RODRIGUES	Centro	Cidade Baixa	340 hab	84 sobrados
PRINCESA ISABEL	Centro	Azenha	1000 hab	230 apartamentos
GRACILIANO RAMOS	Glória	Cascata	390 hab	87 moradias
DONA MALVINA	Santa Tereza	Cruzeiro	160 hab	38 moradias
COSME GALVÃO	Passo D'Área	Passo D'Área	330 hab	80 moradias
VILA TEREZINA	Medianeira	Cruzeiro	400 hab	81 moradias

Fonte: criação própria a partir de informações do DEMHAB/PUR; do Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre, 2001- PMPA; Áreas do DEMHAB e Conexas, DEMHAB, 2005.

Vila Planetário

ROP: Centro

Bairro: Santana

População bairro (2000): 25.028 habitantes

Área bairro: 1.8 Km²

Densidade bairro: 139,044 hab/ Km²

Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): 0.7%

% do total da população da cidade: 1.84%
 População total Vila Planetário: 493 habitantes
 Número de lotes da Vila Planetário: 94 lotes e 88 moradias construídas.
 ICV (Índice de Condições de Vida): Alto
 IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Baixo
 Custos: O custo total da obra foi de U\$ 1.2 milhões (1.2 milhões de dólares), ou uma média de U\$ 12.765 por unidade construída (no total construiu-se 3787 CUBs, a um custo de 0.82 do valor do CUB, na época). As unidades são concedidas por um valor de pagamento mensal de 10% do salário mínimo, e os moradores estão sem direito de alienar a moradia a terceiros sem a intervenção do poder público municipal.

Vila Lupicínio Rodrigues

ROP: Centro
 Bairro: Cidade Baixa
 População bairro (2000): 18.523 habitantes
 Área bairro: 0.93 Km²
 Densidade bairro: 199,17 hab/ Km²
 Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): -0.5%
 % do total da população da cidade: 1.36%
 População total da Vila: 340 habitantes
 Número de moradias: 82
 Obra concluída: 2001
 Custo: R\$ 951.777,00
 ICV (Índice de Condições de Vida): Alto
 IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Baixo

Vila Princesa Isabel

ROP: Centro
 Bairro: Azenha
 População bairro: 10.475 habitantes
 Área bairro: 1.15 Km²
 Densidade bairro: 91,08 hab /ha
 Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): - 4.2%
 % do total da população da cidade: 0.77 %
 População total Vila Princesa Isabel: 230 famílias, aproximadamente 1000 habitantes
 Início da intervenção: 29/03/ 2004
 Término: 24/11/2006 (últimas famílias mudaram-se em março de 2007).
 Custo total: R\$ 9.332.126,75 (mais uma parcela de R\$ 31.534,76 de trabalhos sociais). Custo por m² construído: R\$ 896,97
 ICV (Índice de Condições de Vida): Baixo
 IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Baixo

Vila Graciliano Ramos

ROP: Glória

Bairro: Cascata

População bairro: 27.784 habitantes

Área bairro: 759 ha

Densidade bairro: 36,60 hab/ha

Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): 3.7 %

% do total da população da cidade: 2.04 %

Data de ocupação: 1941

Endereço: Rua A

Limites: Rua A à direita (à esquerda da Rua A fica a Vila São Francisco)

Lotes: 192

Domicílios: 87

Obras realizadas: Rede de eletricidade domiciliar e pública, esgotos pluvial e cloacal, vias, acessos e escadarias, muros de contenção e de arrimo, reconstrução de casas.

Obra realizada com custo total de R\$ 402.953,00.

ICV (Índice de Condições de Vida): Muito baixo

IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Alto

Vila Dona Malvina

Bairro: Santa Tereza

ROP: Cruzeiro

População bairro: 59.222 habitantes

Área bairro: 556 ha

Densidade bairro: 106,51 hab/ha

Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): 3.9 %

% do total da população da cidade: 4.35 %

Data de ocupação: 1996

Endereço: Rua Dona Malvina n° 413

Limites: Rua Dona Malvina n° 393 (exclusive) e 413 (inclusive) e 433 (exclusive)

Lotes: 40

Domicílios: 38

Inscrita no PRF, o assentamento faz parte do conjunto de vilas que compõem a Grande Cruzeiro e que receberam melhorias (levantamento topográfico e cadastral, e urbanização) dentro do programa. É um terreno de 22m X 110m, de propriedade da PMPA. PDDUA: situação não disponível. Custos: não disponíveis.

ICV (Índice de Condições de Vida): Muito baixo

IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Alto

Vila Cosme e Galvão

Bairro: Passo da Areia

ROP: Noroeste

População bairro: 20.880 habitantes

Área bairro: 253 ha

Densidade bairro: 82,53 hab/ha

Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): -0.70 %

% do total da população da cidade: 1.53 %

Data de ocupação: 1971

Endereço: Rua André Arjonas Guillen n° 25, Rua Luiz Cosme n° 425, Rua Ramis Galvão n° 133

Limites: Rua André Arjonas Guillen n° 25 (exclusive), Rua Luiz Cosme n° 425 (inclusive), Rua Ramis Galvão n° 133 (exclusive) e 162 (inclusive)

Lotes: 75

Domicílios: 81

Identificação no PDDUA: área verde, não edificável, junto ao Arroio Passo da Areia. Regularizada como AEIS I. Recebeu melhorias: levantamento topográfico e cadastral, vias e escadarias e infra-estrutura, esgotos, eletricidade, rede de água.

Identificada a construção de onze unidades habitacionais.

Custos: R\$ 155.298,00.

ICV (Índice de Condições de Vida): Média

IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Baixo

Vila Terezina

Bairro: Medianeira

ROP: Cruzeiro

População bairro: 10.701 habitantes

Área bairro: 126 ha

Densidade bairro: 84,92 hab/ha

Taxa de crescimento do bairro (1990-2000): -2.5 %

% do total da população da cidade: 0.79 %

Data de ocupação: 1971

Endereço: Rua André Arjonas Guillen n° 25, Rua Luiz Cosme n° 425, Rua Ramis Galvão n° 133

Limites: Rua André Arjonas Guillen n° 25 (exclusive), Rua Luiz Cosme n° 425 (inclusive), Rua Ramis Galvão n° 133 (exclusive) e 162 (inclusive)

Lotes: 53

Domicílios: 81

Identificação no PDDUA: área verde, regularizada como AEIS I. Recebeu melhorias de levantamento topográfico e cadastral, vias e infra-estrutura (rede de esgotos cloacal e pluvial, de eletricidade e rede de água).

Identificada a construção de sete unidades habitacionais.

Custos: R\$ 314.082,00

ICV (Índice de Condições de Vida): Muito baixo

IVS (Índice de Vulnerabilidade Social): Alto

APÊNDICE A

Porto Alegre

População: 1.360.590 habitantes (Censo IBGE, 2000)

1980, a PMPA dividiu a cidade em 16 ROP, correspondendo aos 86 bairros da cidade (oficiais e não oficiais)

Área: 496.1 Km²

Área urbana: 352 Km²

Área rural: 144.08 Km²

Densidade: 2745 hab/ Km²

Razão de dependência: 45.8 %. (Razão de dependência indica o número total de crianças entre 0-14 anos e de idosos acima de 65 anos para cada 100 pessoas em idade produtiva. No RS este índice é de 49.85 e no BR é de 54.9%).

Em Porto Alegre, a população com menos de 19 anos é de 33.7%, sendo o total dos menores de 5 anos, 7.6% e os menores de 19, 26.1%. Os bairros mais pobres são os que concentram a mais alta natalidade, de crianças com baixo peso e de mães com baixa escolaridade (Ruben Berta, Protásio Alves, Sarandi, Restinga, Santa Teresa, Partenon, Lomba e Bom Jesus). As regiões com concepção mais elevada antes dos 20 anos: Restinga, Sarandi, Ruben Berta, Protásio Alves, Santa Teresa e Lomba.

A causa de morte entre jovens por acidentes e homicídios é de 24.1 por 100.000 habitantes (Rio: 59/100.000 e São Paulo: 55/100.000).

A mortalidade infantil está diminuindo. As doenças de criança responsáveis por internações hospitalares são asma e pneumonia (18%), doenças do aparelho digestivo (17.3%) e lesões e envenenamentos (8.6%). Das internações entre 15 e 19 anos, 50% delas são devidas a parto.

O PSF atenda 8.8% da população do município, tendo postos na Vila Batista Flores e Vila Brasília e na Vila dos Sargentos e Vila São Vicente Mártir.

Os dados do Censo Demográfico de 2000 indicam para Porto Alegre um total de 33.436 unidades de moradia em aglomerados subnormais, o

que significava 8.8% do total de domicílios existentes na cidade e 72.7% dos domicílios em situação de irregularidade fundiária.

A pesquisa realizada pelo DEMHAB em 1999 identificou 464 vilas e núcleos irregulares com um total de 73.392 domicílios, representando 17.6% dos domicílios do município e 22.2% da população, sendo que a metade das áreas ocupadas possuía entre 2 e 50 domicílios. A maior concentração está nos assentamentos que possuem entre 500-1000 moradias, em número de 27 assentamentos e que possuem 18.185 unidades de habitação (24.7% do total), enquanto 101 vilas possuem entre 100 e 300 moradias, com 17.088 unidades de habitação (23.2% do total).

O PRF

Entre 1990 e 2004, o PRF investiu em regularização fundiária em Porto Alegre, um total de 312.000.000,00. Isso beneficiou um total de 52.797 famílias, sendo que destas, 36.650 famílias receberam algum tipo de benefício (ex. vilas que receberam escadarias, ou pavimentação, ou posto de saúde, ou creche, etc.) e 16.041 famílias receberam produção habitacional, isto é, a moradia. O valor total (312 milhões de reais, investidos ao longo de 14 anos) significa que houve um investimento de R\$ 5.900,00 por família beneficiada. Estes números indicam também que, em média, houve a construção de 1450 casas por ano de atuação do programa.

O programa busca atender demandas reais da comunidade dos núcleos e vilas irregulares da cidade, e o Censo de 2000 identificou para a população de 1.360.590 habitantes, um total de 21.74% (287 161 habitantes) vivendo na informalidade. Em 2002 o DEMHAB identificava 744 assentamentos informais, sendo 508 núcleos e vilas e 236 loteamentos irregulares.

Com início em 1990, o PRF vinculado à SPM (passando para o DEMHAB em 1993) disponibiliza verbas para viabilizar o programa, inicialmente fazendo levantamentos, que visavam atender ao objetivo de regularizar a posse da terra e urbanizar as áreas ocupadas, públicas ou privadas. O programa orientou-se para atender originalmente 124 assentamentos (dos quais 78 em áreas privadas) com um total de 138 083 moradores, em 35 406 domicílios e que perfaziam aproximadamente 50% da população vivendo em assentamentos irregulares, à época.

Os critérios para a seleção dos assentamentos eram, dentre outros mais flexíveis: ser assentamento consolidado até janeiro de 1989; possuir no mínimo 25 unidades domiciliares; não possui lotes com áreas superiores a 125m²; estarem preferencialmente localizados em áreas públicas; não estar localizado em área de risco; se em área privada, deveria ter 5 ou mais anos.

No total do programa, em 2000, 86 áreas eram determinadas como AEIS I, ou seja, áreas públicas ocupadas para fins de moradia e 9 do tipo AEIS II, área particular ocupada para fins de moradia. Para cada assentamento é realizado um EVU e os padrões de urbanização baseiam-se no documento “Critérios para a Regularização de AEIS”, de 1987, e as soluções admitem o reassentamento (remoção para a viabilidade urbanística) de um total entre 5% a 8% das unidades de moradia, pois o PRF não busca realizar melhorias habitacionais, mas resolver a regularização fundiária.

Para o programa atender determinada área, os recursos deverão ser buscados ano a ano nas discussões do OP, pois o PRF não tem recursos assegurados para o programa, de antemão, nem consegue garantir a continuidade dos trabalhos iniciados de um ano para o outro.

O valor médio gasto para o tipo de regularização efetuado em Porto Alegre tem sido estimado em R\$ 19.718,00 por família, sendo R\$ 16.000,00 o custo da unidade unifamiliar e o restante para a regularização fundiária, redes de abastecimento de água e de esgotamento pluvial e cloacal e energia elétrica (domiciliar e pública), escadarias, muros de arrimos, pequenas pontes, etc. As unidades de moradia construídas podem ser casas térreas com área entre 20 e 30 m² e sobrados com área entre 30 e 40 m², construídas com tecnologia e materiais convencionais.

Tabela A 1: Núcleos e vilas irregulares de Porto Alegre segundo números

Região do ROP	Núcleos e Vilas		Domicílios	
	número	%	número	%
1. Humaitá, Navegantes, Ilhas	27	5.82	4.147	5.65
2. Noroeste	18	3.88	1.947	2.65
3. Leste	54	11.64	8.634	11.77

Região do ROP	Núcleos e Vilas		Domicílios	
	número	%	número	%
4. Lomba do Pinheiro	40	8.62	4.160	5.67
5. Norte	33	7.11	9.329	12.71
6. Nordeste	23	4.96	4.915	6.70
7. Partenon	44	9.48	10.983	14.97
8. Restinga	24	5.17	1.799	2.45
9. Glória	18	3.88	4.273	5.82
10. Cruzeiros	39	8.41	8.512	11.60
11. Cristal	20	4.31	2.197	2.99
12. Centro Sul	36	7.76	3.054	4.16
13. Extremo Sul	14	3.02	1.280	1.74
14. Eixo Baltazar	24	5.17	3.994	5.44
15. Sul	26	5.60	3.066	4.18
16. Centro	24	5.17	1.102	1.50
TOTAL	464	100.0	73.392	100.0

Fonte: PMPA/Demhab/UPE (citado no RIS, 2000, p.311).

Tabela A 2: Núcleos e Vilas segundo número de domicílios, 1999.

Número de domicílios por núcleo e vila	Número de núcleos e vilas		Número de unidades habitacionais	
		%		%
2 a 9	66	14.22	378	0.51
10 a 50	160	34.48	3.989	5.44
51 a 100	66	14.22	5.014	6.83
101 a 300	101	21.77	17.088	23.28
301 a 500	32	6.90	12.535	17.08
501 a 1000	27	5.82	18.185	24.78
1001 a 2000	11	2.37	13.981	19.05
2001 e mais	1	0.22	2.222	3.03
TOTAL	464	100.0	73.392	100.0

Fonte: PMPA/Demhab/UPE .

Tabela A 3: IDH (1991 - 2000)

IDH - Município		IDH - Renda		IDH - Educação		IDH - Longevidade	
1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
0.824	0.865	0.818	0.869	0.907	0.951	0.748	0.775

Fonte: FEE –RS,2000.

Tabela A 4: Índice de Desenvolvimento Humano (2000) e necessidades habitacionais por adensamento; infra-estrutura e índice de carência habitacional entre as capitais brasileiras.

Capital	IDH	Necessidades habitacionais				Índice de carência habitacional
		Por adensamento	Por Infra-estrutura	Déficit habitacional		
				unidades	%	
Porto Alegre	0.865	5 %	10 %	26.340	6 %	0.966
Vitória	0.856	5 %	5 %	6.067	7 %	0.990
Curitiba	0.856	4 %	9 %	25.147	5 %	0.973
Brasília	0.844	7 %	16 %	62.904	11%	0.932
São Paulo	0.841	11 %	11 %	173.388	6 %	0.964
Belo Horizonte	0.839	6 %	9 %	47.997	8 %	0.973
Belém	0.806	18 %	31 %	62.432	21%	0.852
Salvador	0.805	11 %	40 %	70.173	11%	0.918
Recife	0.797	9 %	44 %	47.327	13%	0.835
Manaus	0.774	21 %	38 %	53.656	16%	0.791

Fonte: IDH – Municipal 2000, Baierle, p. 6.

Tabela A 5: Indicadores demográficos dos anos 1991 e 2000

Ano	Esperança de Vida ao Nascer	Mortalidade		Taxa de Fecundidade*
		até 1 ano	até 5 anos	
1991	69.87	21.12	24.74	2.03
2000	71.42	18.06	18.33	1.79

*número de filhos por mulher

Coeficiente de Gini - Porto Alegre, 2000

O valor do coeficiente de Gini em 1991 era de 0.57, passando para 0.61 em 2000. A leitura deste coeficiente indica significativa desigualdade no município, o que torna importante identificar as desigualdades por regiões, através de indicadores sócio-econômicos básicos.

Para a pesquisa, interessa estes indicadores associados às condições físicas do espaço construído, observados a partir dos padrões: no caso, o espaço das populações de baixas rendas, no conjunto da cidade e em relação aos bairros, ROP e setores censitários.

Serviços urbanos:

- Água encanada (população atendida): 97.8 %
- Energia elétrica domicilia (população atendida): 99.3 %
- Coleta de lixo (população atendida): 99.3 %

Renda per capita (1991-2000), [Real = agosto 2000 / SM = R\$
151,00]

- 1991 – R\$ 525.2 = 3.5 SM
- 2000 – R\$ 709.9 = 4.7 SM, crescimento da renda per capita de 35.2 % no período.

Pobreza absoluta:

- 1991 – 9 % da população
- 2000 – 11.3 % da população, com crescimento de 2.81 % da pobreza absoluta.

Tabela A 6: Percentagem da renda apropriada por estratos da população (1991 e 2000)

Estratos da População	1991 (%)	2000 (%)
20 % mais pobres	2.6	1.9
40 % mais pobres	8.7	7.0
60 % mais pobres	19.5	16.7
80 % mais pobres	39.7	36.0
20 % mais ricos	60.3	64.0

Fonte: PNUD, Atlas de Desenvolvimento Humano, 2003

Segundo a ONU, se pode observar os contrastes do desenvolvimento humano de duas maneiras:

- 1) de uma perspectiva agregada: observando os valores de todos, através das médias;
- 2) sob a perspectiva da privação: onde o desenvolvimento é avaliado considerando a situação dos desvantajados, em cada sociedade. Utilizar as duas perspectivas é uma ética

universalista, e permite uma maior identificação do que acontece nos distintos territórios da cidade, a partir de uma interpretação baseada em uma análise espacial.

Índice de Condições de Vida – ICV- e Índice de Vulnerabilidade Social – IVS para Porto Alegre

São dois índices sintéticos que hierarquizam o território em uma escala variando de zero (0) a um (1), identificando patamares superiores e inferiores de condições de vida e de desenvolvimento social, segundo a seguinte classificação:

- 1) valores menores do que 0.50: ICV muito baixo
- 2) 0.50 até menores do que 0.70 : ICV baixo
- 3) 0.70 até menores de .80: ICV médio
- 4) 0.80 até 1.0: ICV alto

As cores indicam: verde (melhores índices); amarelo / laranja (índices médios); vermelho (piores índices).

Os mapas são gerados a partir da análise dos índices que são montados:

- ICV – baseado em 5 dimensões (renda, educação, longevidade, infância e adolescência e condições habitacionais) e em 13 indicadores, que para condições habitacionais incluem a avaliação de:
 - % de domicílios com abastecimento adequado de água,
 - % de domicílios com esgotamento sanitário adequado e
 - % de domicílios com recolhimento de adequado de lixo.
- IVS – baseado em 6 dimensões (renda, educação, longevidade, vulnerabilidade infanto-juvenil, desenvolvimento infantil e habitação) e em 16 indicadores, sendo que o de habitação inclui a avaliação de:
 - % de domicílios em aglomerados sub-normais
 - % de domicílios em situação de irregularidade fundiária.

Informações e gráficos de inteligibilidade

Cosme Galvão

Tabela A 7: Distribuição das áreas da vila Cosme Galvão anterior à intervenção do DEMHAB

	Área (m ²)	Área (%)
Vias	402,622	4,59%
Lotes	8375,908	95,41%
Total	8778,53	100,00%
N° de lotes	63	unidades

Tabela A 8: Distribuição das áreas da vila Cosme Galvão após a intervenção do DEMHAB

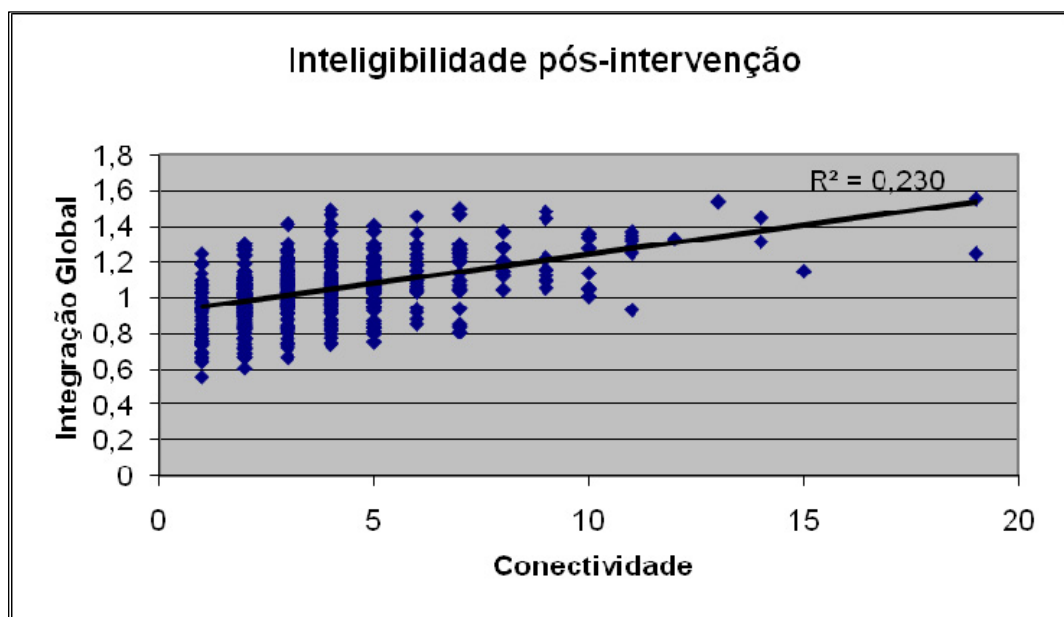
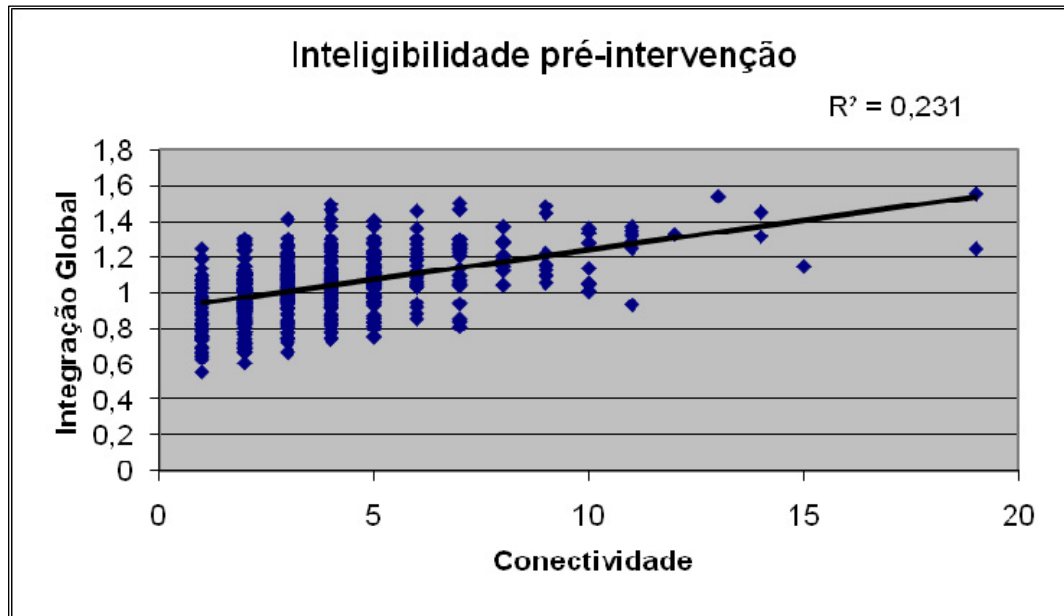
	Área (m ²)	Área (%)
Vias	515,14	5,87%
Lotes	8263,39	94,13%
Total	8778,53	100,00%
N° de lotes	75	unidades

Tabela A 9: Gabarito das ruas da vila Cosme Galvão

Nome da Rua	Largura (m)
A	2,00
B	2,00
C	2,00
D	3,00
E	3,00
F	4,00

Nota: Não possui área pública ou verde.

ANÁLISE DOS MAPAS AXIAIS MAPAS DE INTELIGIBILIDADE



Dona *Malvina***Tabela A 10: Distribuição das áreas da vila Dona Malvina anterior à intervenção do DEMHAB**

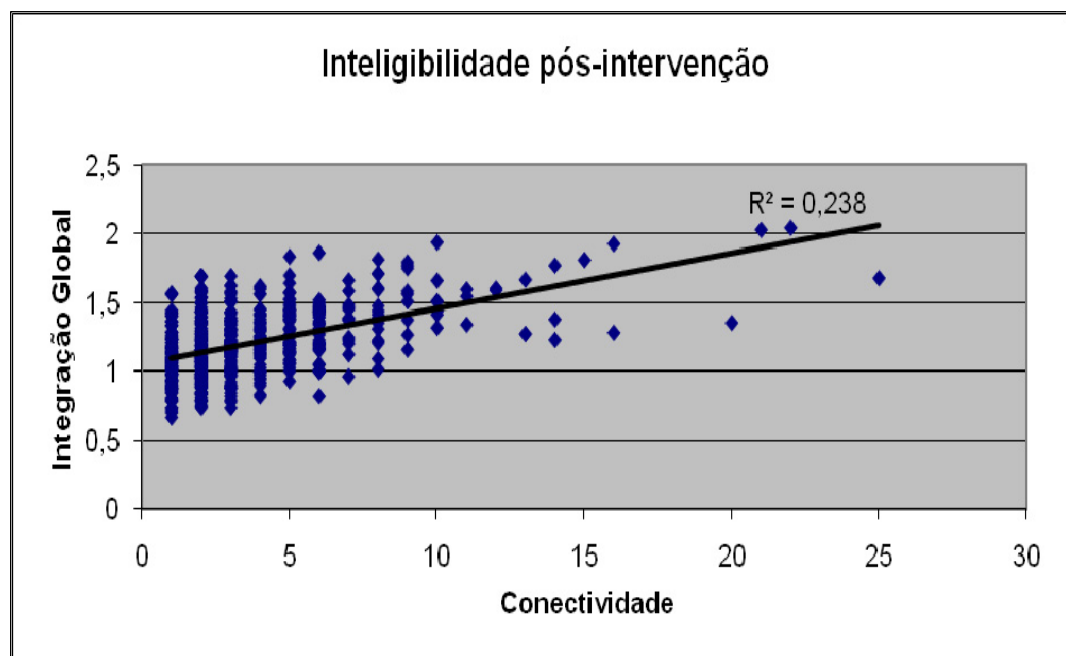
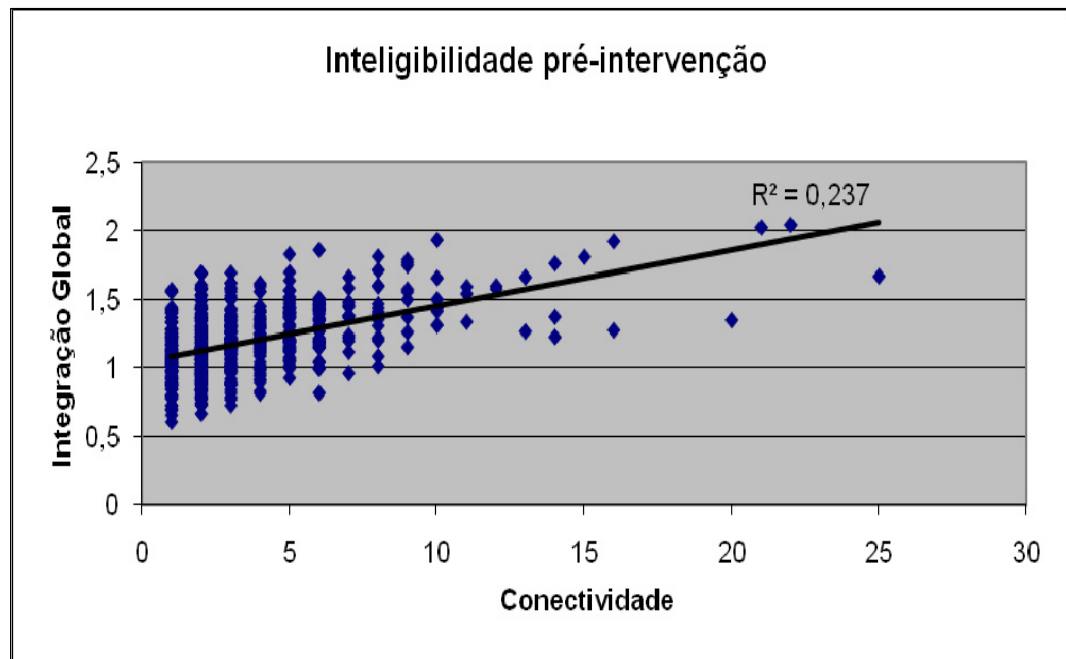
	Área (m ²)	Área (%)
Vias	2994,81	21,80%
Lotes	10744,75	78,20%
Pública	0	
Total	13739,56	100,00%
Nº de lotes	87	unidades

Tabela A 11: Distribuição das áreas da vila Dona Malvina após a intervenção do DEMHAB

	Área (m ²)	Área (%)
Vias	2725,09	19,83%
Lotes	10985,2	79,95%
Pública	29,27	0,21%
Total	13739,56	100,00%
Nº de lotes	88	unidades

Tabela A 12: Gabarito das vias da vila Dona Malvina

Nome	Largura (m)
Acesso 5, 6, 7, 9, 10	2,00
Acesso 1	3,00
Acesso 8	4,00
Acesso 2, 3, 4	4,20
Rua 3	5,20

ANÁLISE DOS MAPAS AXIAIS MAPAS DE INTELIGIBILIDADE

Graciliano Ramos**Tabela A 13: Distribuição das áreas da vila Graciliano Ramos anterior à intervenção do DEMHAB**

	Área (m ²)	Área (%)
Vias	4497,43	14,18%
Lotes	27211,9	85,82%
Pública	0	-
Total	31709,33	100,00%
N° de lotes	178	unidades

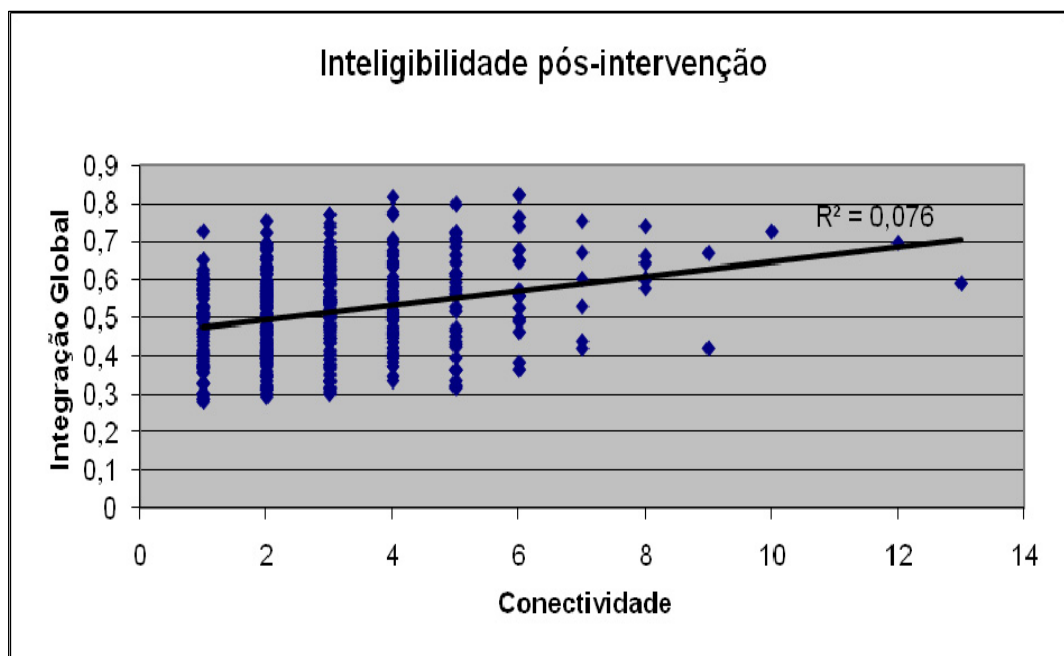
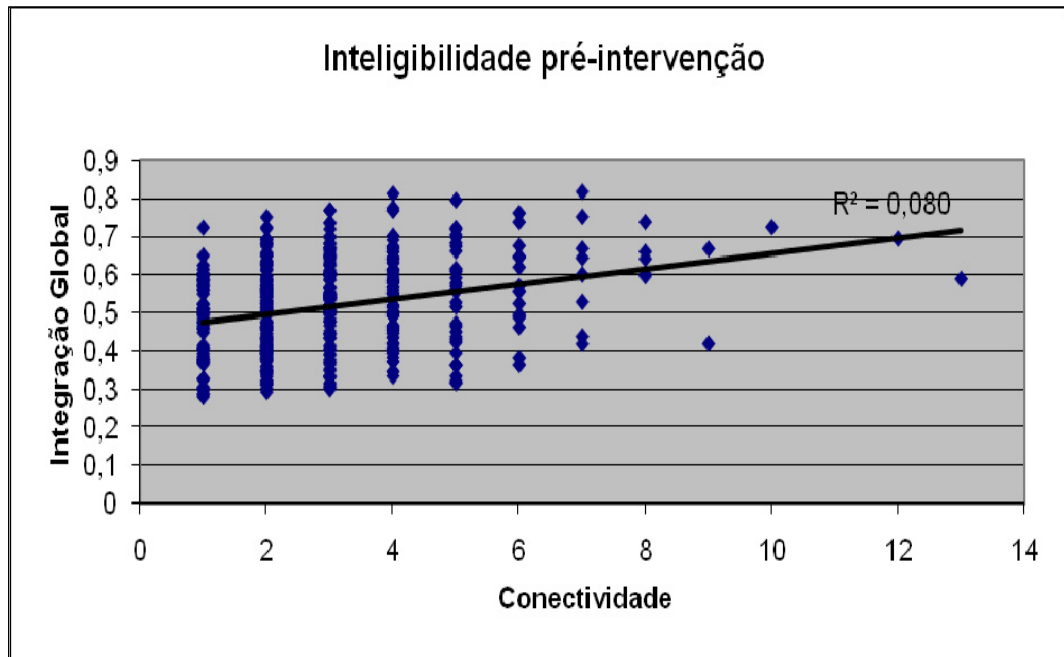
Tabela A 14: Distribuição das áreas da vila Graciliano Ramos após a intervenção do DEMHAB

	Área (m ²)	Área (%)
Vias	4994,931	15,75%
Lotes	26478,55	83,50%
Eq. Comunitario (lote 89)	235,85	0,74%
Total	31709,33	100,00%
N° de lotes	176	unidades

Tabela A 15: Gabarito das vias da vila Graciliano Ramos

Tipo	Nome	Largura (m)
	A-1,2,3,4; C-1; D-1,2,3; F (parcial); G-1; H	2,00
Pedestres	A (Parcial); B-1; C; D; E; F (parcial); G; I	3,00
	A (Parcial)	4,00
Ruas	A; B; F	5,20

ANÁLISE DOS MAPAS AXIAIS MAPAS DE INTELIGIBILIDADE



Teresina**Tabela A 16: Distribuição das áreas da vila Teresina anterior à intervenção do DEMHAB**

	Área (m ²)	Área (%)
Vias	2575,1	37,25%
Lotes	4337,74	62,75%
Total	6912,84	100,00%
N° de lotes	37	unidades

Tabela A 17: Distribuição das áreas da vila Teresina após a intervenção do DEMHAB

	Área (m ²)	Área (%)
Vias Projetadas	2.342,24	33,88
Área de Lotes	3.989,42	57,71
Área Verde	49,92	0,72
Área de Lazer	531,26	7,69
Área matrícula	6.912,84	100
Adicionado		
Área passagem de pedestre	376,64	
Total	7.289,48	
N° de lotes	53	unidades

ANÁLISE DOS MAPAS AXIAIS MAPAS DE INTELIGIBILIDADE

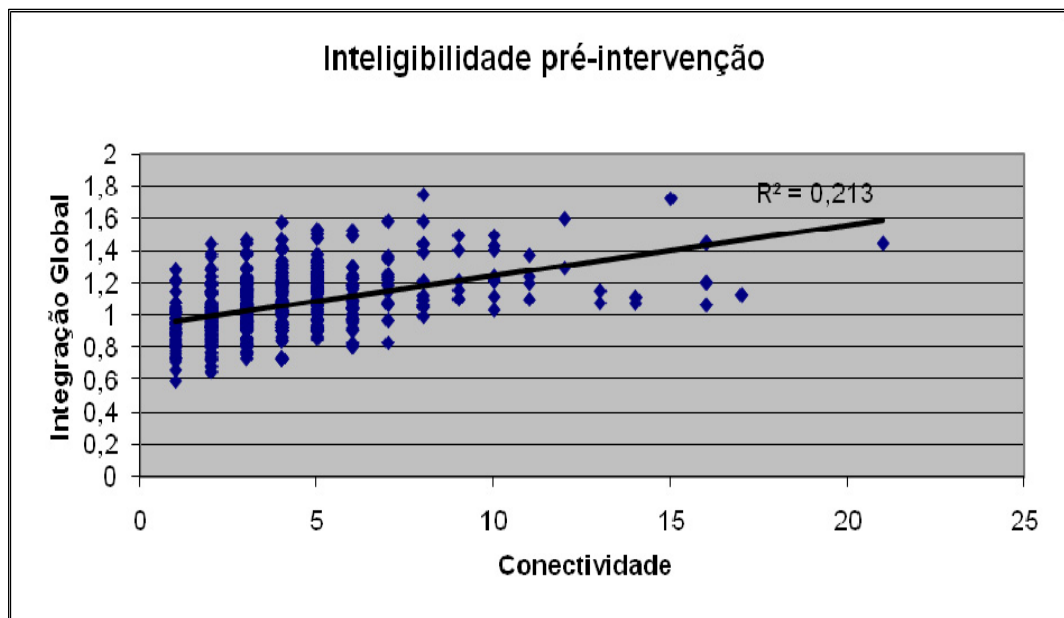
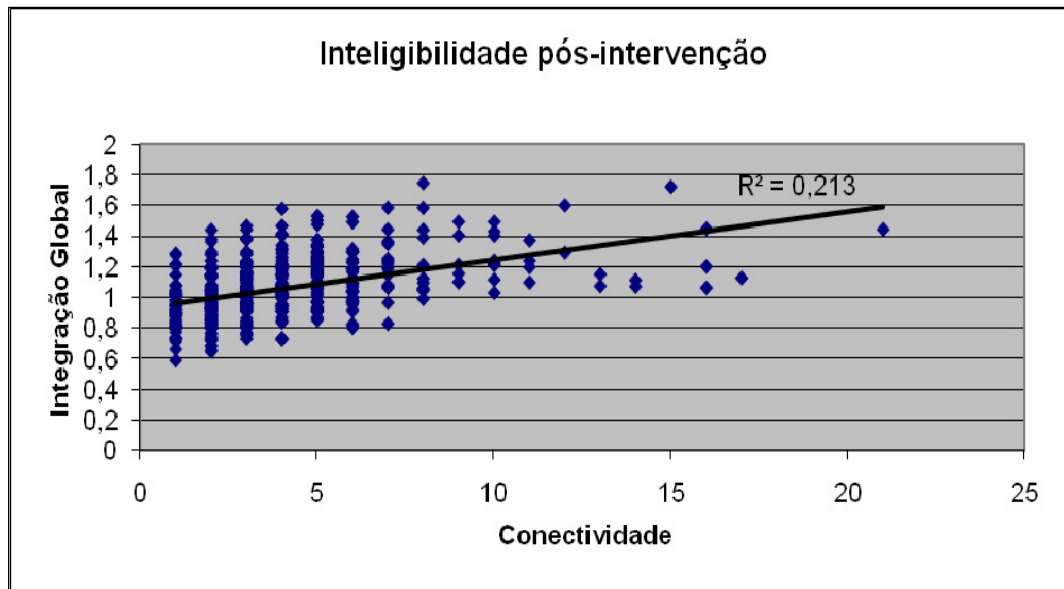


Tabela A 18: Áreas das vilas

Vila	Area Total (m²)	Área ocupada (habitação) (m²)	Area ocupada (equipamentos) (m²)	Area circulação (m²)	Area Verde (m²)
Princesa Isabel	8403,52	3603,31	694,13	-	584,14
Lupicinio Rodrigues	2658,11	1871,27	786,84	-	-
Planetário	5709,52	4077,0	216,91	-	-
Cosme Galvão	8778,5	94,3	-	515,14	-
Teresina	7289,48	54,72	-	376,64	531
Graciliano	31709,33	83,38	-	5032,64	235,85
Malvina	12892,66	71,72	-	2800,19	-