

Apresentação

Foreword

Secretaria Nacional de Habitação

A falta de alternativas habitacionais no Brasil, gerada pelo intenso processo de urbanização e baixa regulação e direcionamento estatal, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou um contingente significativo da população brasileira a viver em assentamentos precários e informais.

O Governo Brasileiro acredita que só será possível equacionar essa questão se a política de integração urbana de assentamentos precários for colocada no centro da agenda federal, estadual e municipal, com ênfase na garantia de acesso universal aos serviços de saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia digna.

Nesse sentido, a Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004 pelo Governo Federal, define como prioritário a integração de assentamentos precários, o que foi reforçado com a aprovação da Lei Federal 11.124/ 2005, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS e seu Conselho Gestor.

A grande oportunidade para implementar essa política veio com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, plano de investimentos lançado pelo Governo Federal em 2007 que prevê investimentos de R\$ 106,3 bilhões na área habitacional entre 2007 e 2010, sendo desse total R\$ 17 bilhões não onerosos destinados a ações integradas de urbanização, melhorias habitacionais e saneamento ambiental em assentamentos precários.

O presente livro reúne os principais textos e reflexões sobre o tema, originalmente editados como apostilas do “Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários”, promovido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades em parceria com a Aliança de Cidades. A iniciativa, que contou com o apoio da Universidade de São Paulo e do Instituto do Banco Mundial (WBI), teve como objetivo capacitar os técnicos municipais para o desenvolvimento e qualificação de projetos de investimentos em assentamentos precários previstos no PAC.

Esperamos que os textos aqui reunidos contribuam para o necessário debate sobre os marcos conceituais e respectivos instrumentos disponíveis para a formulação de uma política pública que integre os assentamentos precários, garantindo o acesso à moradia digna de forma universalizada.

Inês Magalhães

Secretária Nacional de Habitação

National Housing Secretariat

The acute shortage of housing in Brazil as the result of unprecedented urban growth, lack of governmental direction and regulation, low family incomes, land speculation and deficient housing policies has condemned a substantial segment of Brazil's population to live in irregular, precarious settlements.

The Brazilian Government is convinced that the only way to solve this problem is to ensure that the policy for integrating irregular settlements into the urban fabric proper occupies the very centre of a Federal, State and Municipal agenda focused on guaranteeing universal access to basic sanitation, tenure regularisation and decent living conditions.

The National Housing Policy approved by the Federal Government in 2004 prioritises the integration of irregular settlements. This was reinforced with the approval of Federal Law 11.124/2005 which led to the establishment of the National Social Housing Fund and System (SNHIS/FNHIS) and its Management Council.

The great opportunity for implementing the policy arose with the Growth Acceleration Programme (PAC), a major investment plan launched by the Federal Government in 2007 which foreshadows allocating R\$106.3 billion to the housing area between 2007 and 2010. Of this total, an unencumbered sum of R\$17 billion has been earmarked for integrated slum upgrading initiatives, housing improvements and environmental sanitation in irregular settlements.

This book assembles the key texts and ideas on this subject drawn from a set of modules first published as the Distance Learning Course on Integrated Slum Upgrading Actions at the behest of the National Housing Secretariat of the Ministry of Cities, in partnership with the Cities Alliance. The aim of this initiative, which received the support of the University of São Paulo and the World Bank Institute (WBI), is to train municipal technical staff to develop and qualify investment projects for irregular settlements as set forth in the PAC.

We sincerely hope that these texts will contribute to the long-overdue debate on the various conceptual frameworks and draw readers' attention to the respective instruments available for formulating a public policy dedicated to integrating irregular settlements and guaranteeing universal access to decent housing.

Inês Magalhães

National Housing Secretary

Aliança das Cidades

O Brasil tem desempenhado um papel cada vez mais importante no contexto internacional na luta contra a pobreza urbana. É o primeiro país em desenvolvimento a aderir, em 2003, à Aliança de Cidades como membro pleno. A Aliança tem acompanhado com grande interesse os investimentos, sem precedentes, em urbanização de favelas; investimentos esses disponibilizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Muitas vezes, a busca por uma solução rápida e padronizada ofusca a necessidade de se tomar decisões estruturantes e qualificadas como, por exemplo, a oferta de terra urbanizada com a garantia da provisão de serviços públicos ou a focalização das prioridades que incluem previsão orçamentária correspondente ao longo do tempo.

Estratégias bem-sucedidas de urbanização de favela, feitas de forma sustentada e em uma escala que abranja toda a cidade, exigem muitos esforços. Porém não há mágica. Uma visão clara, políticas públicas comprometidas de longo prazo e a participação efetiva das comunidades envolvidas são alguns dos principais elementos.

A Aliança tem como objetivo reforçar a luta dos países em desenvolvimento para enfrentar os desafios impostos pelo crescimento das favelas e garantir a sustentabilidade das cidades no longo prazo.

Nesse sentido, apreciamos a oportunidade de colaborar com o Ministério das Cidades na elaboração e implementação do Curso a Distância de Urbanização de Assentamentos Precários, bem como apoiar a disseminação dos resultados obtidos para fortalecer iniciativas como a cooperação entre o Brasil, a Índia e a África do Sul (IBAS).

Esperamos que este material contribua para ampliar o conhecimento acumulado nesta área e estimule ações de maior escala para melhorar as condições de vida da população residente em assentamentos precários.

William Cobbett
Diretor-Geral
Aliança de Cidades

Cities Alliance

Brazil has played an increasingly important role internationally in the struggle against urban poverty. Brazil was the first developing country to join the Cities Alliance, in 2003, as a full member. The Alliance has followed with keen interest the unprecedented investments directed to slum upgrading under the aegis of the Growth Acceleration Programme (PAC).

The search for a quick, 'standard' solution frequently obscures the need to take qualified and structuring decisions regarding issues such as the need to supply urbanized land with a guaranteed provision of public services or the requirement to target priorities such as, inter alia, long-term budgetary forecasts.

Successful slum upgrading strategies, undertaken in a sustainable manner and on a city-wide scale, call for a great deal of effort. We acknowledge that there is no magic solution. What is needed, among other things, is a clear foresight, public policies committed to the longer-term view and the effective participation of the communities involved.

The basic mission of the Alliance is to help strengthen developing countries in their struggle to confront the challenges arising from the growth of slums and to ensure the long-term sustainability of cities.

In this respect, we welcome the opportunity to collaborate with the Ministry of Cities in preparing and implementing the Distance Learning Course on Integrated Slum Upgrading Actions, as well as to assist with wider dissemination of the content of the course with a view to strengthening initiatives such as cooperation between Brazil, India and South Africa (IBSA), and general south-south cooperations.

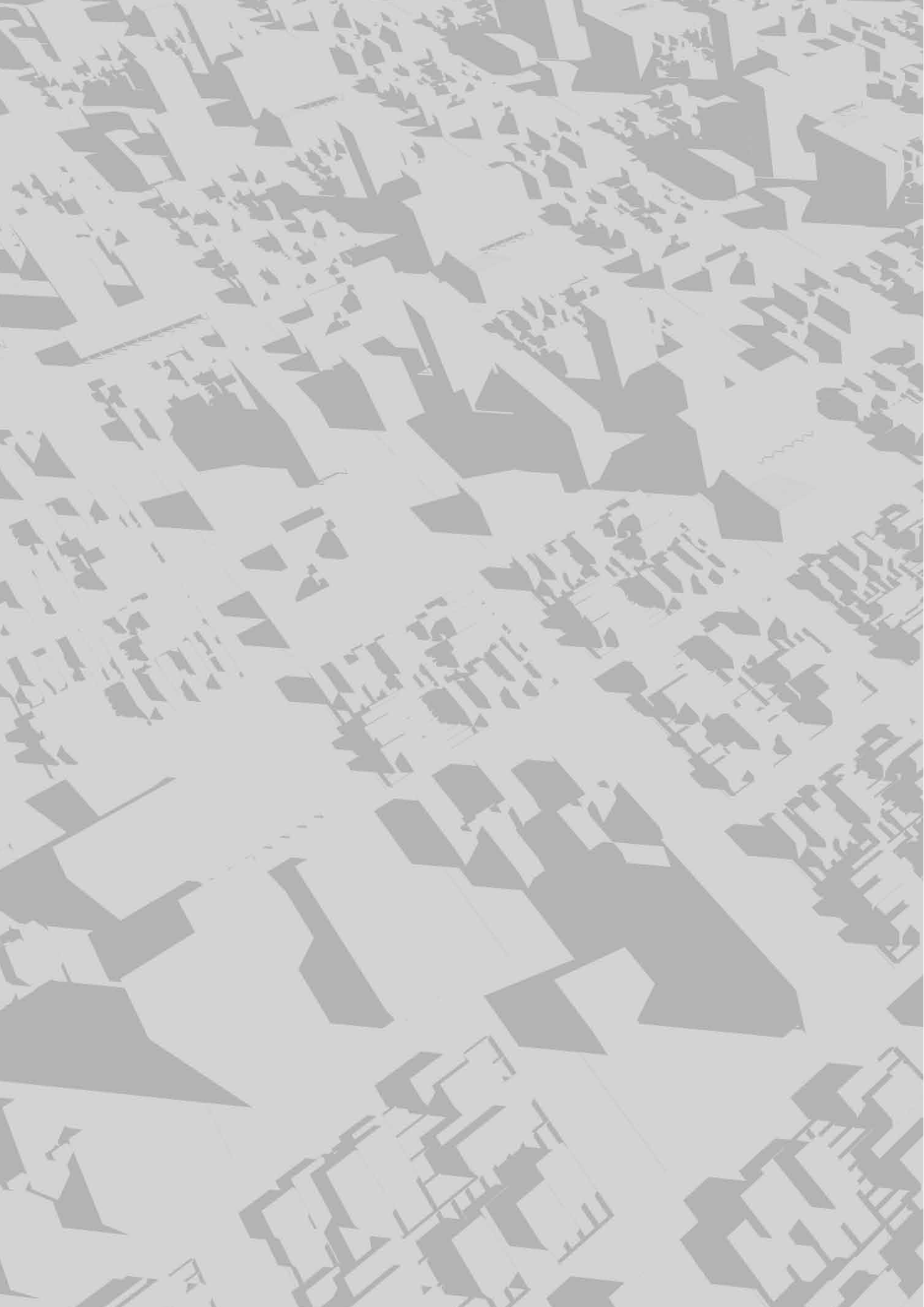
We hope that this material will contribute to broadening the knowledge that has been accumulated in this area. We also hope that it will help to encourage larger scale actions focused on improving the living conditions of the urban poor.

William Cobbett
Manager
Cities Alliance

Sumário

Summary

Introdução	5	Introducion.....	5
Capítulo 1 Plano de ação integrada em assentamentos precários	9	Chapter 1 Integrated Action Plan for Informal Settlements	9
Capítulo 2 Regularização fundiária	31	Chapter 2 Tenure regularisation.....	31
Capítulo 3 Definição das diretrizes de intervenção	47	Chapter 3 Definition of intervention guidelines	47
Capítulo 4 Trabalho social e participação	69	Chapter 4 Social work and participation.....	69
Capítulo 5 Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários	118	Chapter 5 Specific norms and methodology for projects and works concerned with urbanisation and environmental recovery of informal settlements.....	118
Capítulo 6 Planejamento, gerenciamento e controle de obras	141	Chapter 6 Planning, management and control of works	141
Capítulo 7 Monitoramento e avaliação de programas de ação integrada em assentamentos precários	170	Chapter 7 Monitoring and evaluation of integrated action programmes in informal settlements	170
Glossário	197	Glossary	197
Bibliografia	201	Bibliography	201



Introdução

Introduction

No Brasil, até meados do século passado, que foi marcado por um intenso processo de urbanização, as ações do poder público relacionadas com os assentamentos precários variaram das tentativas de erradicação às melhorias pontuais e paliativas. Na prática, a atitude que predominou foi a complacência: os assentamentos precários foram tolerados, especialmente quando localizados nas periferias, e acabaram constituindo a principal solução para a questão da moradia popular.

No final da década de 70, num contexto de ampliação das mobilizações sociais e de reorganização das lutas por moradia, a política habitacional foi reorientada no sentido de maior adequação às demandas populares. Em todo o Brasil começaram a surgir iniciativas de governos estaduais e municipais dirigidas a programas de urbanização de assentamentos precários, com o apoio do governo federal e recursos próprios. Na década de 90, com a crise fiscal da maioria dos estados e com as mudanças institucionais introduzidas pela Constituição de 1988, os municípios passaram a assumir mais responsabilidades pelos programas habitacionais. Os programas de urbanização de favelas se difundiram nas principais cidades e regiões metropolitanas do país, inclusive por meio de programas mais abrangentes que contaram com financiamentos e apoio de organizações multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Dentre os principais desafios encontrados na implementação desses programas, se destacavam: a mobilização de recursos em escala compatível com a demanda; a continuidade dos programas, cujos cronogramas geralmente extrapolavam os mandatos dos gestores iniciais; a influência de grupos de pressão e interesses políticos na alocação dos recursos; a articulação entre diversos órgãos e âmbitos governamentais em intervenções complexas; a dificuldade de relacionamento com as concessionárias dos serviços luz, água e esgotos, que se pautam por padrões rígidos de projetos e intervenções; a necessidade de formação de

In Brazil, by the middle of last century, the response of the public authorities a rapid process of urbanisation up to around 1950 to the widespread appearance of informal substandard or precarious settlements, commonly known as favelas (slums), varied from attempts at slum clearance to seeking to improve the settlements with palliative and piecemeal methods. In practice, complacency was the order of the day: the favelas were tolerated, especially when located on the outer fringes of the cities, and became the main solutions to the country's social housing problems.

Towards the end of the 1970s, in response to burgeoning social movements and the emergence of a widespread popular struggle for better housing, Brazil's housing policy began to be reoriented in an effort to better respond to growing demand. State and municipal governments throughout Brazil initiated slum upgrading programmes with financial support provided by the Federal Government and also by frequently using their own resources. In the 1990s, with the onset of the fiscal crisis affecting the majority of the states and as a result of the institutional changes introduced by the 1988 Constitution, the municipalities were obliged to assume greater responsibility for housing programmes in their areas. Slum upgrading programmes began to take root in Brazil's metropolitan regions and large cities following the introduction of more wide-ranging programmes and projects enjoying financial and other support provided by multilateral organisations such as the World Bank and the Inter-American Development Bank (IADB).

Implementing these programmes involved many challenges: the need to mobilise resources on a scale compatible with the overwhelming demand; the problems involved in ensuring the continuity of programmes whose implementation schedules generally extended beyond the mandates of the authorities originally responsible for initiating them; the influence of pressure groups and political interests on resource allocations; the problematic liaison between different governmental bodies and institutions faced by complex on-the-

ground interventions; the difficulties encountered with the public utility providers of light, water and sewage facilities locked into rigid project design and intervention straitjackets; the need to train professionals, especially in urbanism and project design, and to better equip them to deal with the unorthodox spaces occupied by slums; maintenance of the improvements already made; the need to retain the original occupiers in the settlements which benefited from the improvement programmes; and, finally, the pressing need for land and property tenure regularisation in the newly upgraded areas.

Brazil's new government under President Lula, from 2003 onwards, took upon itself the task of confronting these set of challenges, acknowledging the fact that the favelas and similar informal and precarious settlements constitute a part of the solution for the country's housing problems. From the outset, the new government realised that it was vital to construct a new institutional framework for the urban and housing sector. This approach led to the establishment of the Ministry of Cities and the Cities Council, as well as to approval of the National Housing Policy, the National Social Housing System and the National Social Housing Fund.

With this new institutional base the scene was set for embracing the question of urban integration of informal settlements and slums as official state policy and for providing the means to give concrete expression to this. From 2003 onwards the funds earmarked for programmes involving slum upgrading were substantially increased year-on-year: R\$336,512 million in 2003; R\$704,159 million in 2004; R\$682,409 million in 2005; R\$1,040,014 million in 2006 and R\$1,643,039 million in 2007.

As from 2007, with the introduction of the PAC-Slum Upgrading Programme, more funds were made available for generating structural changes targeted at confronting and providing a solution for the social, urban and environmental problems raised by the existence of slums in Brazil. Estimates were that 3.2 million households were living in favelas, tenements (cortiços) and other precarious and irregular settlements.

The Federal Government employs three basic guidelines in its approach to the urban integration of irreg-

professionais, especialmente nas áreas de urbanismo e projeto, capacitados para atuar nos espaços heterodoxos das favelas; a manutenção das melhorias implantadas; a permanência dos moradores originais nos núcleos beneficiados; e a efetivação da regularização fundiária das áreas urbanizadas.

Ao assumir a Presidência em 2003, o Governo Lula decidiu enfrentar de forma integrada esse conjunto de desafios, associados ao reconhecimento de que as favelas e assentamentos assemelhados faziam parte da solução da questão habitacional do país. Para tanto, foi fundamental a construção de um novo quadro institucional para o setor habitacional e urbano, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, bem como aprovação da Política Nacional de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Com a criação dessa base institucional estavam definidas as condições para a abordagem da integração urbana de assentamentos precários como política de Estado. A partir de 2003 as verbas destinadas a programas de urbanização integrada de assentamentos precários foram ampliadas de forma significativa, correspondendo aos valores de: R\$ 386,512 milhões em 2003; R\$ 704,159 milhões em 2004; R\$ 682,409 milhões em 2005; R\$ 1.004,014 milhões em 2006; e R\$ 1.643,039 milhões em 2007.

A partir de 2007, com o PAC-Urbanização de Favelas, essas destinações ganharam a escala necessária para gerar efeitos estruturais, na perspectiva de enfrentar, e reverter, os problemas sociais, urbanos e ambientais relacionados com o quadro dos assentamentos precários no Brasil, estimado em 3,2 milhões de domicílios, entre favelas, cortiços e loteamentos irregulares em situação de precariedade.

Algumas diretrizes orientam as ações apoiadas pelo governo federal para o enfrentamento desse quadro, dentre elas o atendimento aos seguintes dimensões básicas da integração urbana de assentamentos precários:

1. Intervenções físicas, incluindo obras de urbanização, recuperação ambiental e, quando

necessário, construção de novas unidades habitacionais e/ou equipamentos sociais.

2. Regularização fundiária.
3. Trabalho social, dirigido à garantia de participação e apoio à inclusão social dos moradores.

As apostilas aqui reunidas procuram dar uma visão operacional das ações de integração urbana de assentamentos precários, com base nessas diretrizes. Foram selecionadas, dentre o conteúdo das 12 apostilas que compunham o 1º Curso à Distância de Ações Integradas de Urbanização de Assentamento Precários, aqueles textos que se ocupam principalmente dos passos metodológicos consolidados ao longo das quase 4 décadas de experiências municipais, estaduais e federais na urbanização de favelas, agora incorporados pelo PAC.

A primeira apostila trata do Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários, e aborda os elementos necessários para o planejamento das intervenções em assentamentos precários como parte integrante da política habitacional do município. Para tanto, descreve os passos para o diagnóstico global dos assentamentos, sua classificação e priorização para intervenção, e as ações necessárias para levar à cabo a urbanização integrada.

A segunda apostila informa os instrumentos e procedimentos de regularização fundiária a serem adotados como parte das ações de urbanização de assentamentos precários.

A terceira apostila aponta os procedimentos para o diagnóstico preliminar com vistas a elaboração dos projetos de intervenção, bem como diretrizes para se optar por diferentes alternativas de projeto.

A apostila sobre o trabalho social e a participação apresenta elementos conceituais e metodológicos para o desenho das ações que visam o envolvimento da comunidade nas decisões sobre o assentamento.

A apostila cinco apresenta normas específicas e soluções de desenho que podem ser adotadas para a elaboração de projetos executáveis, garantindo melhorias habitacionais, integração urbanística e recuperação ambiental.

ular settlements: (i) to undertake physical interventions, including public works involving urbanisation, environmental recovery and, wherever necessary, the construction of new housing units and/or the provision of social equipments and amenities; (ii) to boost tenure regularisation; and (iii) to focus on social work in order to ensure slum dwellers participation in the programmes by slum dwellers and to foster their social inclusion.

The aim of this booklet is to provide an operational overview of the actions involved in integrating slums into Brazil's urban fabric, based upon the above guidelines. A number of texts were selected and summarised from the 12 chapters which comprise the First Distance Learning Course on Integrated Slum Upgrading Actions. Only those texts were chosen which deal predominantly with the methodological steps that have proved invaluable over almost 40 years of federal, state and municipal experience with slum upgrading, and which have now been incorporated into the PAC.

The first chapter describes the Integrated Action Plan for Informal Settlements. It addresses the elements needed for planning interventions in irregular settlements to form an integral part of the municipality's housing policy. It describes the steps that need to be taken to arrive at a global assessment of the settlements, to classify and prioritise the areas requiring interventions and to outline the actions needed to undertake an integrated slum upgrading programme.

The second chapter contains the instruments and procedures governing tenure regularisation as part and parcel of the upgrading activities.

The third chapter explains the procedures required for making a preliminary assessment prior to designing intervention projects. It also recommends guidelines for different project design alternatives.

The fourth chapter concentrates on social work and popular participation, presenting a number of concepts and methodologies that can be used for designing actions aimed at involving slum communities in decision-making regarding the future of their own settlements.

The fifth chapter outlines specific norms and design solutions that could be adopted for elaborating execut-

able projects, guaranteeing housing improvements, urban integration and environmental recovery.

The sixth and final chapter on programme monitoring and evaluation seeks to ensure that M&E is included as an essential component in the management of all integrated slum upgrading actions.

Para encerrar, a apostila sobre monitoramento e avaliação de programas busca inserir essa dimensão como uma componente essencial na gestão das ações integradas em assentamentos precários.