



**Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro



***O Programa APD: a participação da Comunidade Européia nas  
políticas de urbanização de favelas brasileiras***  
*Os casos do Rio de Janeiro e Santo André.*

**MARIANA DIAS DE MORAES**

**ORIENTADOR: ADAUTO LÚCIO CARDOSO**

**MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM USO DO  
SOLO E PLANEJAMENTO URBANO**

**INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**Rio de Janeiro  
2005**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM USO  
DO SOLO E PLANEJAMENTO URBANO**

***O Programa APD: a participação da Comunidade Européia nas  
políticas de urbanização de favelas brasileiras  
Os casos do Rio de Janeiro e Santo André.***

**MARIANA DIAS DE MORAES**

**ORIENTADOR: ADAUTO LÚCIO CARDOSO**

**Rio de Janeiro  
2005**

## **Apresentação**

O presente trabalho pretende como uma primeira aproximação, analisar através do Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas - APD, um convênio de financiamento da Comunidade Européia com as prefeituras de Santo André e do Rio de Janeiro, as políticas de urbanização de favelas no Brasil face à influência das agências internacionais. Para tanto, na primeira parte, farei uma breve retrospectiva das políticas habitacionais brasileiras desde o começo do século XX até a década de 1990, mostrando de que forma ocorreu sua evolução até a consolidação das políticas de urbanização de favelas. Na segunda parte, apresentarei o Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas, e sua inserção nas políticas de desenvolvimento urbano brasileiro através da cooperação da Comunidade Européia, fazendo um contraponto entre as políticas neoliberais e progressistas. Na terceira parte apresentarei o Programa APD no Rio de Janeiro e em Santo André, respectivamente o Programa APD-Rio e o Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS e seus desdobramentos na atuação na dimensão urbana. E na quarta e última parte do trabalho, farei na conclusão uma breve avaliação comparativa entre as atuações do Programa APD no Rio de Janeiro e em Santo André.

## **Sumário**

1. Introdução	04
2. Breve panorama das políticas habitacionais brasileiras do século XIX ao XX	06
3. O Programa APD	12
3.1 O Programa APD no Rio de Janeiro	15
3.1.1 Breve descrição da atuação na dimensão urbana do Programa APD-Rio	18
3.2 O Programa APD em Santo André	23
3.2.1 Breve descrição da atuação na dimensão urbana do Programa APD Santo André (PIIS)	26
4. Conclusão	31

## **1. Introdução**

O tema do presente trabalho é fruto da minha experiência de trabalho de agosto de 2000 a dezembro de 2004 no Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo – APD-Rio e APD de Santo André -, Convênio de Financiamento da União Européia com as Prefeituras da Cidade do Rio de Janeiro e da Cidade de Santo André. Minha atuação se deu especificamente enquanto arquiteta e urbanista junto ao componente Habitat do Programa APD-Rio. Sendo o presente trabalho uma breve comparação entre os programas desenvolvidos no Rio de Janeiro e Santo André, destaco possíveis falhas metodológicas com as quais procurei lidar ao longo do processo de pesquisa e elaboração do texto no que diz respeito a um maior número de informações de bastidores ou até mesmo uma familiaridade e aproximação maior com o APD do Rio de Janeiro que do APD de Santo André. Tal proximidade por sua vez também poderia causar falhas analíticas à medida que o distanciamento se faz necessário a uma abordagem mais clara e crítica. Além disso, e também por este trabalho se constituir uma primeira aproximação acerca do tema, optei por uma abordagem mais descritiva a respeito dos dois programas e de como ambos se desenvolveram.

A metodologia adotada constituiu de análise e investigações sobre a origem do Programa através de documentos do Convênio de Financiamento do Programa

e seus respectivos Planos Operativo Global e Anual onde eram traçadas as diretrizes fundamentais dos Programas; análise histórica das políticas habitacionais e de intervenção em favelas no Brasil e especificamente os programas e projetos desenvolvidos nas prefeituras do Rio de Janeiro e Santo André; no caso do Rio de Janeiro a análise da inserção do Programa APD no âmbito das políticas municipais de intervenção em favelas se deu através de informações de bastidores como também de publicações do Programa Favela-Bairro; no caso de Santo André a análise da inserção do Programa APD nas políticas de favelas do município se deu através do Estudo de Caso do Programa Integrado de Inclusão Social de Santo André elaborado pelo IBAM em 2003 e também do estudo da Tese de Doutorado elaborada por Rosana Denaldi, Secretária de Habitação da Prefeitura de Santo André na FAU/USP em 2003. Em Santo André, contudo, vale ressaltar que o Programa APD esteve inserido dentro do PIIS - Programa Integrado de Inclusão Social elaborado e desenvolvido pela Prefeitura atuando como co-financiador e tendo suas atividades específicas compartilhadas apesar de possuir uma gerência em separado.

A avaliação comparativa do Programa APD de Santo André e do Programa APD no Rio de Janeiro dá-se na conclusão do trabalho e busca, mais do que um ponto final, levantar questões que buscam contribuir para análise crítica das diferentes políticas de intervenções em favelas em desenvolvimento atualmente no Brasil, a medida em que se entende que práticas e modelos de atuação não devem parar no tempo e devem ser constantemente visitadas, avaliadas, e reestruturadas.

## **2. Breve panorama das políticas habitacionais brasileiras do século XIX ao XX**

Há mais de um século a problemática da habitação vêm sendo discutida. A origem dos problemas habitacionais brasileiros nas metrópoles se dá desde o final do século XIX com o crescimento demográfico, o desenvolvimento da economia cafeeira, o princípio da industrialização, a libertação dos escravos e a imigração das populações advindas da zona rural para os grandes centros, aliados a completa ausência do Estado no desenvolvimento de políticas que atendessem as parcelas mais pobres da população. No início do século XX, a alternativa mais barata de moradia nos centros urbanos era morar de aluguel nos cortiços, que em função das epidemias viraram alvo da saúde pública. O argumento para a remoção das populações pobres dos centros urbanos era de que tal forma de moradia era insalubre e responsável, portanto, pela epidemia. O discurso do Estado salientava a urgente erradicação dessa forma precária de moradia em prol do “benefício” de toda a população e fundamentalmente em benefício do capital, devido à valorização das áreas centrais. Mas e as pessoas que neles moravam, o que fazer com elas? Para onde elas iriam? Não era responsabilidade do Estado intervir nesse sentido, fundamentalmente porque os cortiços não eram propriedade privada dessa população e não cabia ao Estado à época, o papel de provedor moradia. Data do início do século XX, então a formação da primeira favela no Rio de Janeiro, abrigando a população removida dos cortiços. A expansão das favelas foi apenas uma questão de tempo. Com efeito, a atuação do Estado se deu voltada aos interesses das elites. Tal fato refletiu e pode-se dizer que ainda reflete sob certo ponto de vista, os modelos de políticas de desenvolvimento social e urbano brasileiros.

A partir da década de 1930, o Estado passa a intervir nas favelas por meio de medidas legais, estabelecendo decretos que previam a erradicação das mesmas e construção de habitações com padrões mínimos para remoção dos moradores. Na era Vargas, o estímulo à produção habitacional se dá por meio de

isenção de impostos às indústrias que acarreta na construção dos IAPs, mas era restrito aos trabalhadores com carteira assinada e, portanto descontassem para os IAPs, excluindo grande parte da população. Em 1946, no final da primeira era Vargas é criada a FCP – Fundação da Casa Popular, que implementada no governo posterior de Dutra, sofreu muita pressão de variados segmentos sociais e conseqüentemente reformulações acarretando em fracasso. Na segunda era Vargas e no governo de Juscelino Kubitschek a problemática da habitação não teve muita prioridade.

O SERFHA (Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas) foi criado em 1956 pelo Estado para intervir nas 'aglomerações subnormais', respondendo a alguns setores não governamentais, principalmente a Igreja Católica, que estavam à frente de algumas tentativas de urbanização de favelas. Posteriormente, no Governo de Jânio Quadros (1961) é criado o Instituto Brasileiro de Habitação, precursor do BNH. Já neste período, o ideário da casa própria é colocado como solução para o alcance da 'ordem' e da estabilidade social apregoada pelo capital financeiro, em contrapartida a favela é tida como espaço dos subversivos e déficit de moradia, sendo necessária atuação para controle social.

Em 1964, no período do governo militar, é criado o BNH - Banco Nacional de Habitação cujos investimentos tinham como objetivo alavancar o desenvolvimento econômico<sup>1</sup> através do estímulo a construção civil. O BNH não precisaria atuar visando o lucro nem tão pouco seria deficitário, e assim também não promoveria subsídio direto às camadas de menor renda. A idéia era sua auto-sustentabilidade através da promoção dos chamados subsídios 'cruzados', onde os juros cobrados das camadas de maior renda pagariam as menores taxas de juros das camadas de menor renda. O BNH também atuou nas políticas de erradicação de favelas nas décadas de 1960 à 1970, através da CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana da Grande Rio), A atuação do BNH nunca chegou de fato a atender a parcela mais pobre da

---

<sup>1</sup> Segundo CARDOSO (2002) o BNH foi o mais importante instrumento da política econômica desenvolvida entre 1967 e 1972, explorando os efeitos multiplicadores gerados pela construção civil sobre outros setores econômicos.



população, dada a ausência de subsídio ao valor da habitação que implicava uma renda mínima para acessar os programas, e o que se viu nesse período foi o aumento expressivo da produção ilegal de moradia nas cidades, ou seja, o grande aumento progressivo de favelas, loteamentos periféricos, irregulares e clandestinos nas metrópoles brasileiras.

Outras políticas habitacionais foram sendo desenvolvidas ao longo da década de 1980, após a extinção do BNH em 1986, por diversos ministérios e secretarias. Nesse período, a urbanização de favelas passa a ser reconhecida como uma atuação necessária, porém continuava a ser tratada como uma política alternativa. É nessa década que muitos governos municipais iniciam as primeiras políticas de urbanização de favelas, tais como Recife, Belo Horizonte, Diadema e Rio de Janeiro<sup>2</sup>, com o objetivo de prover saneamento básico nessas áreas, mas ainda em São Paulo há a adoção de programas de erradicação de áreas faveladas, fundamentalmente em áreas mais valorizadas da cidade. Na década de 1990, há o reconhecimento do Estado, afinal, da existência da cidade ilegal e de que é preciso intervir nessas áreas prioritariamente. O fracasso das políticas nacionais de habitação em conjunto ao processo de descentralização da atuação do Estado pressionado tanto pelo neoliberalismo com o ideário do Estado Mínimo quanto pelas idéias progressistas<sup>3</sup> através da luta pela Reforma Urbana<sup>4</sup> promove a municipalização das políticas habitacionais. Tal municipalização agrega em seu

---

<sup>2</sup> No Rio de Janeiro já havia sido experimentada a urbanização de favelas em Brás de Pina em 1968-69 onde foi promovida: a demolição das moradias (quase sempre barracos), reparcelamento da área ocupada e reconstrução das moradias em um padrão mais próximo do existente na cidade.

<sup>3</sup> Para o Neoliberalismo a idéia da descentralização representava o contraponto ao Estado do Bem Estar Social, e o conseqüente Estado Mínimo promovendo maior liberdade para as forças do mercado. As idéias Progressistas pensam a descentralização como democratização do Estado e fortalecimento das instituições públicas, cabendo ao Estado a promoção de políticas que garantissem o direito à cidade e à cidadania e o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço Urbano. "A descentralização não é, pois, um bem em si mesma: ela é apoiada tanto por conservadores como por progressistas, tanto pela direita, quanto pela esquerda, mas por razões diversas. Em outras palavras, a descentralização tanto pode significar maior participação, mais cidadania, ampliação do processo democrático, como pode restringir a democracia". LESBAUPIN, Ivo. In Poder Local versus Exclusão Social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Vozes, Petrópolis, 2001.

<sup>4</sup> Sobre Fórum de Reforma Urbana ver Grazia de Grazia (2003).

escopo a tentativa de democratização e adequações às realidades locais da atuação de tais políticas vindo também responder à política neoliberal de desoneração do governo central, que centraliza os recursos e se descarrega das responsabilidades. A urbanização de favelas também respondia eficazmente aos movimentos populares num panorama traumático advindo do processo de remoção da década de 1970. Tal confluência foi gerada num panorama extremamente favorável onde se constituía, além de tudo, como a alternativa mais barata<sup>5</sup>.

A evolução da ação governamental nas políticas de intervenção em favelas foi precedida da evolução da agenda das agências internacionais. Segundo DENALDI (2003) é sabido que a agenda das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento por meio de sua 'ajuda internacional' influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados. Pode-se vislumbrar tamanha influência fazendo uma comparação breve entre as políticas nacionais de habitação brasileira e a orientação do Banco Mundial nos mesmos períodos. De acordo com WERNA<sup>6</sup> (1996) podem-se agrupar os paradigmas das agências internacionais em três períodos: o primeiro período denominado 'moderno-fordista' iniciado na década de 1960 e que prosseguiu até meados da década de 1970 onde a atuação das agências é fortemente influenciada pelas estratégias geopolíticas dos EUA com o intuito de apaziguar possíveis conflitos sociais advindos da pobreza e fundamentalmente conter a expansão do comunismo, correlacionando a modernização como paradigma do desenvolvimento, o fordismo como estratégia de acumulação do capital e desenvolvimento industrial e o modernismo enquanto escola de pensamento em arquitetura e urbanismo, resultando na implantação de políticas urbanas e habitacionais cuja característica básica consistia na produção padronizada e de massa de bens e serviços. Em relação à atuação nas favelas, o

---

<sup>5</sup> Para uma melhor leitura e um maior aprofundamento sobre o tema abordado nesse breve panorama acima descrito ver: DENALDI, Rosana in Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses. Doutorado, FAU – USP, 2003.

<sup>6</sup> WERNA, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação Internacional para países em desenvolvimento. Revista Espaço e Debates. São Paulo, nº 39, NERU, 1996.p 10-22.

pensamento dominante era o da erradicação e remoção. Porém a produção habitacional formal era cara e se tornou inacessível à população mais pobre, o que acarretou uma avaliação negativa por parte do próprio Banco Mundial. O segundo período denominado de 'padrões locais' se desenvolveu de meados da década de 1970 até meados da década de 1980, teve como objetivo então atingir essa camada mais pobre da população. Buscam-se programas que reduzam o custo e conseqüentemente os padrões e para isso assimila-se o conceito de progressividade. O financiamento passa a se voltar para projetos experimentais com o intuito de se desenhar uma nova política de intervenção. Neste período são realizados programas alternativos como, por exemplo, as 'unidades evolutivas', os 'lotes urbanizados', programas de autoconstrução e mutirão. A opção pela urbanização de favelas foi se configurando como a melhor alternativa frente ao desastroso processo anterior de remoções, inclusive graças ao sucesso de algumas experiências. Contudo, a avaliação obtida pelo Banco Mundial era de que apesar disso, havia a dificuldade de se reproduzir em larga escala tais experiências para que pudesse se desenvolver uma política pública de atuação em favelas. Tais intervenções também eram limitadas no âmbito da economia urbana em função de dificuldades frente à geração de renda e a segregação sócio-espacial. O terceiro período denominado de 'processo / institucional' a partir de meados de 1980 é marcado pelo pressuposto de que para que essas novas políticas pudessem obter sucesso era preciso fortalecer a estrutura institucional do município. Há neste período o processo de descentralização do Estado em seus diversos níveis e o governo municipal passa a assumir um papel muito maior no espaço territorial enquanto melhor nível de governo para implementação de políticas habitacionais. Como conseqüência ocorre a aproximação dos governos locais com as Agências Internacionais.

A consolidação da política de urbanização de favelas como prioridade se dá por um conjunto de fatores e constatações entre os quais: as altas taxas de crescimento da população nos centros urbanos e conseqüentemente o aumento da população residente em favelas gerados pelo empobrecimento e aumento da desigualdade social, aliado à incapacidade do mercado formal e do Estado de

prover habitação para as camadas mais pobres e também da orientação por parte dos agentes internacionais de cooperação de que a falta de provimento de infraestrutura e serviços nessas áreas afeta diretamente a economia urbana. Coube aos governos locais a tarefa de conter esse círculo vicioso.

No panorama mundial ocorre o processo de globalização

“(..)um balanço provisório da globalização, concretizada sob forte influência conservadora- inspirada em especial na ideologia neoliberal-, apresenta como resultados uma redução generalizada da inflação, taxas de crescimento econômico bastante modestas, recorrente instabilidade financeira internacional, expressivo crescimento das taxas de desemprego e uma preocupante expansão da exclusão social, que mostra sua cara em países desenvolvidos e se aprofunda de maneira significativa nos não-desenvolvidos.” (DANIEL, 2001, p. 467)

Além disso, o processo de globalização demanda a redefinição dos papéis do Estado-Nação tanto em relação ao exterior e sua postura frente às instituições supranacionais quanto no seu interior e sua relação com os governos locais. A crise fiscal e a ausência do Estado em relação a investimentos na esfera local aliado ao aumento progressivo da necessidade de investimento dos governos locais ocasionam uma crise fiscal municipal. Nessa conjuntura os governos locais tendem a optar entre escolhas políticas que levem ou à competição predatória entre as cidades ou à cooperação entre os organismos públicos e privados.

### 3. O Programa APD

Em outubro de 1995 o Comité PVD-ALA (Pays en vie de développement de l'Amérique latine et de l'Ásie"- Países em vias de desenvolvimento da América Latina e da Ásia) aprovou a proposta de financiamento do "Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (particularmente crianças e adolescentes) nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo". O comité PVD-ALA consiste num programa de cooperação entre a Comunidade Européia e os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia com o intuito de estreitar os elos comerciais, econômicos, culturais e científicos. Segundo as diretrizes do comité PVD-ALA os objetivos gerais se concentram na luta contra a pobreza, apoio à democracia e garantia dos direitos humanos, atuando em dois ramos: ajuda financeira e técnica e cooperação econômica. Muito se discute sobre o teor de tal cooperação e não é o propósito do presente trabalho entrar no debate entre 'cooperação' ou 'dominação', mas fato é que a as relações entre os países da América Latina e a Comunidade Européia trazem para os primeiros uma alternativa frente às tentativas dos EUA de estabelecerem relações econômicas hegemônicas e 'unilaterais' para com os países em desenvolvimento, tais como a implantação de regimes neoliberais na América Latina na década de 1990 que se deu através da imposição dos EUA frente à dependência econômica realizada através do FMI e que pode ser responsabilizada em parte pelo aumento da exclusão social e pelo processo crescente de favelização de suas cidades.

O Programa APD se inseriu no escopo da cooperação financeira e técnica e caracterizou-se por ser o piloto na América Latina de uma parceria entre a comunidade européia e governos locais. Segundo o Convênio de Financiamento<sup>7</sup> assinado em 1998, o objetivo geral do Programa APD consistia em:

---

<sup>7</sup>Convenção nº BRA/B7-3010/IB/95/115. Convenção de Financiamento entra a Comunidade Européia e a Prefeitura Municipal de Santo André. Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (particularmente crianças e adolescentes) nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

- *Melhorar as condições de vida dos setores populacionais mais desfavorecidos, moradores das favelas, particularmente crianças e adolescentes e mulheres-chefe de família;*
- *Reforçar a política de reestruturação progressiva dos assentamentos informais e de integração social e econômica dos moradores, nos mecanismos de desenvolvimento da cidade formal.*

Para tanto, o Programa atuou em 5 favelas no Rio de Janeiro e 4 favelas em Santo André, no período de 1998 a 2004, e teve como objetivos específicos, entre outros:

- *Incentivar a criação de mecanismos permanentes de participação popular nos programas e intervenções urbanas e na manutenção das melhorias dos serviços públicos implantados;*
- *Promover a capacidade de auto-gestão da população incluída no programa;*
- *Reforçar o processo institucional de planificação urbana dos municípios para a gestão das áreas de favelas;*
- *Realizar infra-estruturas e serviços sociais nas áreas das favelas selecionadas;*
- *Incentivar o melhoramento das habitações;*
- *Encaminhar processos de regularização fundiária e incentivar o melhoramento das habitações;*
- *Estimular iniciativas associativas, de grupos e cooperativas e inclusão no mercado de trabalho assim como desenvolver o potencial de microempresários e dos empreendedores de baixo rendimento.*

Esse documento denominado Plano Operativo Global orientava as ações a serem executadas no Programa APD com características similares ao modelo de políticas urbanas do Banco Mundial cuja orientação é neoliberal. A respeito das similaridades e diferenças entre modelos neoliberais e progressistas

“Essas comunalidades ou convergências aparentes entre teses defendidas por autores progressistas e neoliberais dissolvem-se, entretanto, tão logo suas motivações e justificativas são explicitadas. Os neoliberais as anunciam em nome de um maior comando dos indivíduos sobre a satisfação mercantilizada de suas necessidades, ao passo que os progressistas entendem-nas

como iniciativas emergenciais e paliativas para fazer frente a um Estado corrompido pelos interesses eleitoreiros e particularistas das elites". (SMOLKA,1995)

No entanto, no caso do Programa APD, a proposição de uma política que fortalecesse as organizações locais e também os mecanismos de controle da sociedade fundamentadas na participação popular dá a brecha para a possibilidade de uma leitura progressista em seu discurso. Notadamente tal documento indica objetivos ou 'fins' deixando os 'meios' a cargo das unidades de gestão locais, constituídas por dois co-diretores<sup>8</sup>, um do governo local municipal e outro representando a própria Comunidade Européia. Igualmente, uma coisa é o que se propõe e outra é o que se executa, e mais ainda o que se pode extrair através da interpretação e do jogo político dos interesses. Cabe aqui constatar, portanto, que o Programa APD em Santo André foi um e que o Programa APD no Rio de Janeiro foi outro. Contudo, há que se reafirmar a validade do Programa APD no âmbito da experimentação de novas formas de atuação no espaço das favelas e suas características diversas.

No caso do Rio de Janeiro, o Programa APD se insere a reboque de uma política de 'sucesso': o Programa Favela-Bairro, experiência reconhecida internacionalmente, cabendo ao APD as atuações nas áreas consideradas falhas ou onde o Programa Favela-Bairro não conseguiu efetivamente alcançar. No caso de Santo André, o programa APD se insere no Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS, desenvolvido também pelo governo municipal, que encerra em si um novo modelo de atuação em áreas de favelas, evoluído naturalmente a partir de programas experimentados anteriormente. Cabe ressaltar que não é objetivo do presente trabalho avaliar os resultados dos dois programas, e sim jogar luz à constituição dessas novas experiências no que tange à atuação na dimensão urbana, já que a característica básica entre os dois programas é a territorialização de suas ações.

---

<sup>8</sup> A descrição institucional do Programa APD será feita ao longo do presente trabalho quando da descrição de cada programa separadamente, no Rio de Janeiro e em Santo André.

### **3.1 O Programa APD no Rio de Janeiro**

Para estudar o caso do Rio de Janeiro, faz necessário comentar a experiência do Programa Favela-Bairro, já que tal programa influenciou diretamente a escolha da comissão europeia pela cidade do Rio de Janeiro para implementação do convênio de financiamento. A propaganda de uma experiência bem sucedida garantiria uma maior visibilidade do programa, interessante para Comunidade Européia. Portanto, e não surpreendentemente, no Rio de Janeiro, o Programa APD apropriou-se da experiência municipal de intervenção em favelas do programa Favela-Bairro, atuando em cinco favelas: Vila Benjamin Constant na Urca, Vila Parque da Cidade na Gávea, Vila Moretti, Vila São Bento e Vila União da Paz em Bangu e inserindo-se hierarquicamente no Programa Bairrinho – programa Favela-Bairro para favelas de até 500 domicílios ou 2.000 habitantes.

O objetivo principal do Programa Favela-Bairro é a integração da favela ao bairro, para atingir esse objetivo, o programa consiste em levar à favela, os serviços e equipamentos presentes na cidade formal, ou seja, construir a formalidade na informalidade através de intervenções urbanísticas de tratamento de acessos e praças e implantação de infra-estrutura urbana e equipamentos, além de provimento de serviços da cidade formal no espaço público das favelas.

O programa Favela-Bairro caracteriza-se como evolução de programas de saneamento como o Mutirão e sua complexidade metodológica pode ser considerado um avanço positivo a medida que se institui o projeto urbanístico como ferramenta básica de sua atuação.

O programa APD-Rio pode ser considerado, no entanto, uma evolução do Programa Favela-Bairro na medida em que se propôs atuar além de seu antecessor e preencher lacunas frente aos programas sociais e de geração de trabalho e renda e avançar na inclusão social com os programas de regularização fundiária, melhoramento habitacional e crédito para iniciativas locais, desenvolvimento social, alfabetização e capacitação profissional.



A estratégia do programa tem como meta a efetivação dos direitos da cidadania dos moradores das favelas selecionadas, incentivando mecanismos de participação comunitária permanente e de autogestão<sup>9</sup>.

O Programa APD representou a primeira intervenção com caráter integrado, desenvolvida na cidade do Rio de Janeiro em pequenas favelas.

A estrutura organizacional do Programa APD-Rio se deu através do estabelecimento de uma Unidade de Gestão composta por dois co-diretores, um nacional, representante da Prefeitura e outro representante da União Européia e mais quatro componentes: Habitat, Desenvolvimento Social e Geração de Trabalho e Renda, e Crédito. Tais componentes representam as três dimensões de atuação do programa: dimensão urbana, dimensão social e dimensão econômica, respectivamente.

A orientação do Programa era a atuação complementar dos quatro componentes, contudo suas ações foram delimitadas separadamente. Entretanto cabe destacar a ação do componente do Desenvolvimento Social como interlocutor dos outros componentes junto aos moradores, e vice e versa.

O componente Habitat era responsável pelos projetos urbanísticos, melhoramento habitacional<sup>10</sup> e regularização fundiária<sup>11</sup> se subdividindo no sub-componente de Obras, atuando no controle das obras dos equipamentos e infraestrutura. Sua atuação assumiu o papel central do APD, não apenas por estar inserido hierarquicamente no Programa Bairrinho da SMH, como também e a espelho do Favela-Bairro, o foco principal de atuação é a dimensão urbana.

O componente Desenvolvimento Social atuava na implementação de programas de aumento de escolaridade, atividades culturais como os projetos de cinema na praça e rádio comunitária, além do incremento da participação popular através do projeto de fortalecimento comunitário e também com instrumentos de interlocução da comunidade e da unidade gestora do programa, assim como as

---

<sup>5</sup> Plano Operativo Global do Programa APD-Rio, 1999.

<sup>6</sup> Programa de Melhoramento Habitacional realizado em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil – RJ.

<sup>11</sup> O Projeto de Regularização Fundiária foi realizado em parceria com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos Fundação Bento Rubião.

concessionárias de serviços públicos e órgãos municipais através de monitoramento participativo das obras e serviços estabelecidos durante o processo das obras, constituindo a voz do Programa nas comunidades.

O componente de Geração de Trabalho e Renda / Crédito teve como orientação inicial, alcançada em conjunto à Secretaria Municipal de Trabalho (SMTb) a qualificação como instrumentos para melhorar a inserção no trabalhador no mercado de trabalho, apoio ao trabalhador autônomo e criação de cooperativas populares, no entanto, através de pesquisa-ação realizadas junto às comunidades observou-se a inexistência de massa crítica necessária para formação de cooperativas e também uma demanda muito grande por qualificação profissional justificada pela maciça presença dos moradores das favelas atuando como biscateiros, ambulantes, empregados domésticos, construção civil e prestadores de serviços<sup>12</sup> sendo a grande maioria alocada no setor informal da economia. Assim sendo, reorientou-se a ação do componente para cursos de capacitação profissional visando inserção desses trabalhadores na economia formal.

O componente Crédito atuou no apoio aos micro-empresendedores locais concedendo crédito às pequenas iniciativas, e primeiro negócio não apenas aos moradores das favelas como também do seu entorno próximo. O programa de micro-crédito se desenvolveu a partir de uma primeira pesquisa para reconhecimento das demandas e ofertas de serviços existentes, seguidamente as propostas eram avaliadas por uma assistência técnica que apoiava na elaboração do plano de negócio de cada empreendedor e só após esta etapa buscar-se-ia o crédito disponibilizado por duas agências de fomento: VivaCred e Crediproduzir conveniadas com o Programa APD.

Tal estrutura organizacional representou um grande avanço frente a estrutura do Programa Favela-Bairro, representando de fato uma tentativa de gestão integrada (urbanização, melhoramento habitacional, geração de trabalho e

---

<sup>8</sup> De acordo com RIBEIRO (2002) as favelas da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro constituem espaços popular-operários onde existe a presença significativa das classes operárias industriais, operárias da construção civil e dos empregados domésticos. E as favelas da Zona Sul formam o tipo popular, que se caracteriza pela baixa presença do operariado industrial e a importância do subproletariado (empregadas domésticas, biscateiros e ambulantes) e do proletariado terciário (prestadores de serviços e empregados do comércio).

renda, programa de micro-crédito e desenvolvimento social) no combate à exclusão social.

### **3.1.1 Breve descrição da atuação na dimensão urbana do Programa APD-Rio**

Conforme dito anteriormente o Programa APD do Rio de Janeiro atuou em cinco favelas de pequeno porte previamente selecionadas pelo Programa Bairrinho<sup>13</sup>: Vila Benjamin Constant (122 domicílios), Vila Parque da Cidade (750 domicílios), Vila Moretti (505 domicílios), Vila São Bento (307 domicílios) e Vila União da Paz (319 domicílios). Sua atuação apropriou-se a princípio da estrutura de intervenção do Programa Favela-bairro, cuja formulação enquanto política pública originou-se em resposta aos movimentos sociais contra as remoções, sendo a urbanização a solução encontrada para sanar a ausência das políticas habitacionais para as camadas mais pobres da população. No entanto, paradoxalmente, a política do Programa Favela-Bairro não atua diretamente na moradia, se restringindo a atuar no espaço público, através do provimento de infra-estrutura urbana e saneamento. O Favela-Bairro justificava de certa forma a não atuação em programas de melhoramento habitacional através da afirmação de que a atuação pontual no provimento de infra-estrutura urbana no espaço público era capaz por si só de irradiar melhorias do espaço privado, ou seja, da moradia. É claro que não podemos desconsiderar que obras de saneamento e infra-estrutura irão refletir diretamente na moradia da favela, porém tal princípio não se constata na prática, onde é comum se verificar que as moradias permanecem precárias mesmo após a intervenção do Favela-Bairro, comprometendo a eficácia do programa no que concerne à melhoria do Habitat. As remoções realizadas consideram quase que exclusivamente a situação de risco geológico e não o de risco estrutural da habitação, assim como o enfoque é dado à rede de esgoto e água sem a preocupação de saber se nas casas por onde a rede passa existe ou não banheiro. Não considerar entre outras coisas

---

<sup>9</sup> O Programa Bairrinho consiste no Favela-Bairro para favelas de pequeno porte com até 500 domicílios ou 2.000 habitantes.

essas situações especiais e comuns nos casos das favelas acaba por fazer com que não se atinja sua proposição primeira – a inclusão da favela nos serviços e infra-estrutura urbana em condições de ‘igualdade’ com a cidade formal. A regularização fundiária das favelas que promoveria definitivamente a inclusão formal da favela ao bairro até aquele momento também não tinha conseguido avançar. Pensando nisso, o Programa APD-Rio incluiu em seu escopo o Programa de Melhorias Habitacionais e o Programa de Regularização Fundiária. O Projeto de Melhorias Habitacionais foi realizado em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil, Caixa Econômica Federal e ATA (Associação dos Trabalhadores Autônomos), o programa consistia no provimento de assistência técnica por parte de arquitetos recém formados capacitados pelo IAB para realização de assistência técnica e confecção de projetos para solucionar problemas primários da moradia, como estrutura física, salubridade e conforto ambiental, cujas reformas propostas seriam financiadas através de um crédito fornecido pela CEF para possibilitar a compra de material de construção além do financiamento a fundo perdido fornecido pelo APD a execução das obras através do ATA. A previsão inicial era o atendimento a no mínimo 30% das moradias existentes nas cinco favelas atendidas pelo APD. No entanto, o total de moradias que tiveram suas obras concluídas não ultrapassaram cerca de 6,5% do total de domicílios das favelas atendidas<sup>14</sup>. Em relação aos projetos elaborados pela assistência técnica do IAB esse número se eleva em cerca de 20%, ainda assim não alcançando a meta de 30% estabelecida anteriormente. Tal diferença entre projetos realizados e efetivamente concluídos se deu em função primeira à grande dificuldade de atuação da Caixa Econômica frente à liberação de crédito para populações moradoras em favelas. Tal situação nada mais é do que espelho da ausência de linhas de financiamento habitacional que atendam às camadas mais pobres, e que estejam localizadas nas áreas informais da economia. A cultura de atuação da CEF também foi um fator que inibiu os moradores na inscrição para o projeto, assim como o medo do ‘endividamento’ mediante empréstimo, e também

<sup>10</sup> Dados obtidos no Seminário de Avaliação Final do Programa APD do Rio de Janeiro e Santo André, realizado no Rio de Janeiro em junho de 2004.

o fato de que o perfil de renda dos moradores dessas favelas girava em torno de um a quatro salários mínimos<sup>15</sup>. No entanto, o saldo pode ser considerado positivo quando se apreende através de uma experimentação prática que é possível, a medida que se aprimore, intervir na moradia e não se restringir apenas ao espaço público da favela através da realização das parcerias entre a prefeitura e órgãos e entidades civis.

O Projeto de Regularização Fundiária<sup>16</sup> foi realizado em parceria com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos - Fundação Bento Rubião, que já atuava no desenvolvimento social e organização comunitária das favelas. Assim como o Favela-Bairro que previa a regularização fundiária das favelas onde já tivessem sido realizados o favela-bairro, o APD só deu início ao processo de regularização fundiária no período de finalização das obras. A regularização fundiária funcionaria como agente consolidador da favela após as intervenções urbanas, focalizando uma das bases do preconceito contra os moradores da favela: a situação jurídica dos terrenos onde as famílias foram se instalando. Com o objetivo da transformação dos moradores, de ocupantes irregulares em proprietários ou detentores legais dos seus terrenos e moradias, o projeto tem também como meta sua integração futura aos mecanismos de arrecadação de impostos, como contribuintes. Outra base de preconceito atacada pelo Programa APD foi o reconhecimento dos logradouros das favelas atendidas, ficando a critério dos moradores a escolha dos nomes das ruas.

Em conjunto com o processo de regularização fundiária, se estabeleceu a Regularização Urbanística que objetivava através da criação de um 'código de boas práticas edilício', uma espécie de legislação simplificada, com fundamento na delimitação e Áreas de Especial Interesse Social, focalizando entre outras normas a delimitação de áreas públicas e privadas e a definição do número máximo de pavimentos permitidos e a definição de faixas "non aedificandi", adequado à

---

<sup>11</sup> Diagnóstico Sócio-Econômico do Programa APD do Rio de Janeiro, 2000.

<sup>12</sup> A referência à respeito dos Programas de Regularização Fundiária e Urbanística foram extraídas de avaliações internas e externas escritas por Angela Marquardt, coordenadora do Componente Habitat do Programa APD-Rio e apresentadas no Seminário de Avaliação Final do Programa APD em Junho de 2004.

realidade de cada favela representando o início do processo de inserção progressiva das favelas no sistema de controle urbanístico da cidade. Uma premissa do enfoque adotado pelo APD foi o de que as normas decorrentes somente terão efetividade se, além de estarem baseados em parâmetros técnicos, estiverem respaldadas pelo consenso dos moradores sobre a real necessidade do controle urbanístico. Assim além de se procurar o resultado objetivo da elaboração da proposta de legislação, nesta atividade houve a intenção de deflagrar, na comunidade, processos de discussão e reflexão sobre o assunto.

Inicialmente priorizou-se garantir a destinação pública dos espaços de circulação e convívio, desestimulando o avanço sobre elas de “puxados” e outras construções. Constituiu também um primeiro passo para o controle ambiental das comunidades, favorecendo a preservação de áreas de ventilação e iluminação, limitando o crescimento do número de pavimentos, e vedando-se a construção em beiras de rios, áreas de risco e reflorestamento. Os resultados destes trabalhos foram sintetizados em critérios básicos consensuais, inseridos em cartilhas e utilizados como base para discussão e elaboração de normas de controle urbanístico. Este consenso e a inclusão das comunidades no controle urbanístico da cidade poderá permitir que os critérios de crescimento passem a serem regidos por normas escritas respaldadas pela comunidade, em lugar da negociação individual caso a caso entre vizinhos, como são resolvidos atualmente. Contudo sua contribuição isolada não representa a possibilidade de estabelecer o controle da expansão desordenada da favela em função de não haver base legal para isso, há apenas no fundo o respaldo através da sensibilização comunitária para o entendimento do que é espaço público e espaço privado e os limites individuais de atuação para garantia da manutenção das intervenções urbanas realizadas.

Sua atuação, portanto, foi integrada no processo da Regularização Fundiária e resultou em produtos como o PLU (Plano de Urbanização), Legislação Urbanística. Diferentemente do PAL (Projeto de Alinhamento e Loteamento), o PLU não divide a propriedade, já que ela enquanto propriedade privada fundiária não existe, funcionando como um projeto indicativo de conformação dos lotes orientando a regularização fundiária posterior. A exemplo de regularização

fundiária no Favela-Bairro, até o momento só foi realizada a regularização de Quinta do Caju, sendo que esta se apresentava em áreas exclusivamente do governo federal e da PCRJ, e as áreas da primeira foram repassadas à prefeitura para que esta procedesse sua divisão. Nas áreas do APD tal coisa não seria possível, já que as favelas situavam-se não só em áreas públicas, federais, estaduais e municipais, como também em áreas de propriedade privada e áreas realengas, que dependendo do tipo de proprietário, foram utilizados diferentes instrumentos jurídicos: Usucapião, Aforamento, e solicitações de Concessão Especial de Uso ao Estado e ao Município. Estes processos se encontram tramitando judicialmente e suas exigências estão sendo atendidas pelos advogados da Fundação Bento Rubião.

Cabe destacar também de positivo, porém ainda primária, a participação dos moradores nas atividades do componente habitat, que apesar das dificuldades enfrentadas no que tange à resistência de parte do corpo técnico da prefeitura e dos empreiteiros durante a execução das obras de saneamento e infra-estrutura não habituados à proposta do APD de participação popular no processo. A metodologia de adequações de projetos realizada também pelo componente permitiu adequar à realidade local algumas das falhas de projeto que acabam ocorrendo em função, entre outras coisas, das rápidas mudanças da configuração espacial das favelas entre os períodos de projeto e implantação das obras e também da falha de interlocução entre os moradores e os projetistas que possuem raros momentos de diálogo antes e depois da apresentação do projeto à comunidade, representando assim um aumento do poder de barganha da comunidade.

### 3.2 O Programa APD em Santo André

Inicialmente o Programa APD foi proposto para ser realizado nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, especificamente nas cidades do Rio e de São Paulo, no entanto, a Prefeitura de São Paulo àquela época (por volta de 1996-97) não demonstrou interesse em estabelecer a parceria com a União Européia. Celso Daniel, ex-prefeito da cidade de Santo André e então Deputado Federal, em contato com a Comissão Européia em Brasília, pleiteia a ida do Programa para Santo André. Ao longo do ano de 1997, a Comissão Européia estabelece algumas missões para pesquisa na cidade e conforme dito anteriormente, em 1998 é assinado o Convênio de Financiamento com a Prefeitura de Santo André.

A intervenção em favelas no âmbito de uma política municipal de habitação inicia-se em Santo André no ano de 1989 no primeiro governo de Celso Daniel, através de dois subprogramas: 'Urbanização Integral' e 'Pré-Urb'. O primeiro atuava em favelas previamente classificadas como consolidáveis<sup>17</sup> e sua atuação baseava-se na urbanização como forma de promover o acesso à habitação direcionado à promoção da regularização fundiária nas favelas. O segundo, 'Pré-Urb', caracterizava-se por intervenções pontuais ou parciais em caráter provisório ou progressivo, que de forma mais ágil, emergencial, buscava aumentar a atuação da Prefeitura nas áreas de favelas.

---

<sup>13</sup> Segundo DENALDI (2003) A Prefeitura de Santo André adota uma classificação que busca diferenciar as intervenções a partir de seus componentes. Para tanto, classifica os núcleos de favela em núcleos 'consolidáveis' e 'não consolidáveis' e adota como principais tipos de intervenção: remoção, urbanização e urbanização integrada. Os núcleos 'não consolidáveis' são objeto de intervenção do tipo 'remoção' e reassentamento em novas áreas. Os núcleos 'consolidáveis' são objeto de intervenções de urbanização ou urbanização integrada. O núcleo 'consolidável' é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infra-estrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parcela das famílias moradoras. E núcleo 'não consolidável' é aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como por exemplo, os que se localizam sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*.



Com base nessas experiências anteriores, o segundo governo de Celso Daniel (1997 -2000) retoma<sup>18</sup> a política de intervenção em favelas constituindo o Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS – Santo André Mais Igual. O Programa APD se insere como um dos parceiros e co-financiadores do PIIS, conjuntamente com o Governo Federal por meio do Ministério da Saúde<sup>19</sup>, a Caixa Econômica Federal e a União através do Programa Habitar Brasil/ BID<sup>20</sup> e o Governo do Estado de São Paulo<sup>21</sup>. A Prefeitura de Santo André também contava com recursos próprios que representaram cerca de 41% do total. O investimento do Programa APD representa 40% do total dos recursos investidos no PIIS.

Comparando os objetivos do Programa APD com o PIIS percebe-se claramente uma similaridade significativa quanto aos seus objetivos. Tal sinergia fez com que Celso Daniel, então prefeito, decidisse por fazer coincidir a territorialização de ambos, localizando o APD e o PIIS nas mesmas quatro favelas: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II.

O APD financiou diretamente parte dos programas de urbanização, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Apesar do APD e o PIIS se constituírem no mesmo espaço físico eram programas distintos que se integraram, no entanto sua estrutura organizativa mantinha-se independente sendo constituída por dois co-diretores, sendo um representante da Prefeitura e outro advindo da assistência técnica<sup>22</sup> da União Européia e mais três técnicos, ficando as atividades compartilhadas com os

---

<sup>14</sup> Estes trabalhos estiveram suspensos de 1993 a 1996 por descontinuidade político-partidária na Administração local, sendo redirecionadas nas linhas prioritárias de ação municipal. Neste período, que coincide com a fase crítica de perda de postos de trabalho na cidade, o número de favelas na cidade aumentou de 84 para aproximadamente 138. (IBAM –Melhores Práticas - Estudo de Caso 2003 – Programa Santo André Mais Igual – Intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II , Santo André – SP)

<sup>15</sup> O Ministério da Saúde auxilia com parte dos recursos aplicados no Programa Saúde da Família.

<sup>16</sup> O Programa Habitar-Brasil/ BID contribui com cerca de 14,44% do total de recursos investidos nas ações de urbanização.

<sup>17</sup> O Governo do Estado de São Paulo ajuda com uma pequena fração (0,70%) através da Secretaria de Estado de Assistência Social , financiando parte do Programa de Renda Mínima.

<sup>18</sup> Grupo CERFE – Instituição italiana selecionada mediante licitação promovida pela DGIB da Comissão Européia no início de 1998.

quadros de praticamente todas as Secretarias Municipais. Contudo, para falar do APD, é necessário falar especificamente sobre o PIIS e como ele se desenvolveu.

A frase que expressa a diretriz geral do PIIS é “tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar”<sup>23</sup>. Baseava-se no pressuposto que a exclusão social é multidimensional, e que para poder atuar efetivamente no seu combate há a necessidade de atuar principalmente através de ações integradas nas dimensões econômicas, sociais e urbanas. Sua atuação no espaço público com provimento de infra-estrutura e serviços teve o objetivo principal de evitar que estas intervenções se sobrepusessem às outras políticas – econômicas e sociais - e que estas outras não se dessem somente com o objetivo de suporte às intervenções no meio físico.

Segundo DENALDI (2003) o processo de implantação do PIIS exigiu um esforço de reorganização interna da estrutura do governo municipal para garantir a integração dos programas sociais.

O PIIS se organizou em três equipes de gerenciamento: Coordenação Geral formada pelos secretários municipais envolvidos que se constituíram como responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes gerais e avaliação do Programa; Coordenação Executiva sob responsabilidade da Coordenadoria de Inclusão Social da Secretaria de Inclusão Social e Habitação cujos objetivos consistiam na garantia da articulação da gestão matricial do programa; e Coordenação Técnica formada pelos diretores dos departamentos e coordenadores dos programas envolvidos diretamente responsáveis pela execução dos diferentes programas. Além dessas três instâncias havia uma equipe local para cada uma das quatro favelas formada por técnicos de cada área e agente locais de saúde, educação, habitação, renda mínima, Banco do Povo<sup>24</sup> e incubadora. Além disso, faziam parte das equipes cerca de 14 ONGs parceiras na implementação do Programa.

---

<sup>19</sup> Slogan utilizado pela Prefeitura de Santo André para definir o Programa Integrado de Inclusão Social – Santo André Mais Igual.

<sup>20</sup> O Banco do Povo de Santo André foi constituído em abril de 1998 e é estruturado em forma de organização não governamental, com a participação dos mais variados segmentos da sociedade local, como empresários (associações comerciais e industriais), sindicatos patronais e de trabalhadores e universidades. O crédito é disponibilizado para estabelecimentos formais e informais, em valores pequenos, mediante procedimentos relativamente simples, com exigências flexíveis de garantia (DENALDI, 2003).

Na dimensão econômica, o PIIS buscava a emancipação das famílias buscando alterar o quadro de precariedade das condições de trabalho e renda voltando sua atuação para os seguintes programas: Complementação de renda através de duas modalidades: renda mínima e frentes de trabalho; Formação Profissional direcionada tanto para qualificação profissional quanto para reorientação profissional; e Geração de Trabalho e Renda através do incentivo a pequenos negócios, individuais ou coletivos e abertura de linhas de crédito em condições adequadas à realidade no que se refere a taxas de juros, condições de pagamentos ou garantias.

Na dimensão urbana o PIIS atua na proposição de integração da favela à cidade através da implantação de saneamento básico e infra-estrutura urbana, construção de equipamentos urbanos e potencialização das melhorias habitacionais através do micro-crédito e assessoria à autoconstrução.

Em relação à dimensão social a orientação do PIIS era apoiar a conquista de direitos básicos, buscando qualidade de vida e cidadania, atuando em programas como: combate ao analfabetismo, Programa de Saúde da Família, atividades sócio-educativas com crianças e adolescentes, afirmação de gênero, prevenção e tratamento de homens agressores (combate à violência doméstica).

### **3.2.1 Breve descrição da atuação na dimensão urbana do Programa APD-Santo André (PIIS)**

“Muitos governos anunciaram ou reconheceram a necessidade de levar à favela não apenas a execução de obras de infra-estrutura, mas diversos programas sociais; vários estudos e experiências também apontaram a necessidade de intervenção integrada, mas, concretamente, tinha-se avançado muito pouco neste sentido até então. Na maioria dos programas de urbanização de favelas, a execução de obras sempre teve um peso político e institucional muito maior; as demais ações tinham apenas o papel de apoio para viabilização da obra. Além disso, a cultura organizacional

marcada por ações setoriais desarticuladas, dificulta ou impede a gestão matricial dos programas". (DENALDI,2003,p.153)

A atuação na dimensão urbana do PIIS consistiu conforme dito na implantação de infra-estrutura urbana, saneamento básico e equipamentos urbanos e micro-crédito para melhoramento habitacional e autoconstrução, além da regularização fundiária das favelas. A orientação do PIIS era, no entanto, superar as limitações dos programas anteriores no que concerne à insuficiente atuação no espaço urbano e a desarticulação entre os setores do próprio governo. Segundo DENALDI (2003) a avaliação municipal dos resultados dos programas de urbanização do primeiro governo de Celso Daniel apontavam para a necessidade de melhorar a qualidade dos projetos e das obras de urbanização, e também procurar uma resposta para o elevado adensamento das áreas de favelas.

A luta pela garantia dos mínimos sociais passa por questões que vão além do provimento de infra-estrutura e saneamento. O elevado adensamento das favelas compromete via de regra a qualidade da intervenção urbanística à medida que não seja possível garantir padrões mínimos de circulação e acessibilidade, assim como a influência direta na salubridade e conforto das habitações. Por conseguinte um dos desafios da nova política de intervenção em favelas é o desadensamento, garantindo o estabelecimento de um lote mínimo de 40m<sup>2</sup> tendo que para isso remover um maior número de famílias e estabelecer o re-parcelamento da área como premissa de projeto urbanístico. Contribuindo também para a verticalização através da construção de edifícios de apartamentos dentro das favelas e a produção de moradias em áreas próximas. Em paralelo a isso, a proposta é de tentar melhorar as edificações que permanecerão no local através do uso do micro-crédito, assistência técnica e projeto fornecidos pela prefeitura que através do estudo de cada caso, propõe uma solução individual para cada moradia. Outro fator para o reparcelamento é a constatação de que a maioria das favelas urbanizadas não modifica em muito sua imagem enquanto favela. Uma das razões atribuídas a isso é a adoção de padrões diferenciados da cidade formal quanto a densidade, largura das vias e o tamanho dos lotes. No entanto, a

avaliação posterior do PIIS que origina o Programa 'Melhor Ainda'<sup>25</sup> de requalificação habitacional, acrescenta a questão da imagem no sentido estético da habitação.

A exemplo das intervenções de desadensamento, remoções e re-parcelamento, a favela Sacadura Cabral, um dos núcleos de intervenção do APD e PIIS, constituiu uma exceção frente às outras intervenções menos agressivas. Por se localizar numa área inundável, a intervenção urbanística teve fazer o aterramento da área e conseqüentemente a demolição de todas as moradias. Assim sendo, foi promovido o parcelamento e o redesenho total da área atribuindo o um lote mínimo em torno de 47m<sup>2</sup> e o estabelecimento de um novo zoneamento onde se estabeleciam padrões de gabarito em função da largura das novas vias projetadas, para que não se comprometessem os fatores de iluminação e ventilação das novas moradias a serem construídas. Todo o processo foi desenvolvido com intensa participação comunitária. O processo seguinte, de reconstrução das moradias foi organizado através de uma ONG que apresentou cerca de 30 tipos de edificação para escolha da família de acordo com suas necessidades. A família recebia o lote urbanizado escolhido, o projeto escolhido e discutido com a ONG e ainda contava com o apoio técnico no processo de autoconstrução. Sacadura Cabral contava no início com cerca de 580 famílias, sendo que 200 delas foram removidas definitivamente no processo para um conjunto habitacional distante cerca de 600 m da área do assentamento original. Tal exemplo não se configura como um modelo de intervenção, sendo praticamente único em relação à união de fatores que proporcionaram tal intervenção, porém constitui-se como exemplo de que é possível ir muito além do que se imaginava nos programas de urbanização. Seu enfoque na qualificação da moradia através de uma estruturação integrada às obras de saneamento, infraestrutura urbana utilizando a participação intensa dos moradores em todo o processo pode ser considerado um bom exemplo de atuação frente ao desafio da

---

<sup>25</sup> Programa 'Melhor Ainda' desenvolvido pela Prefeitura de Santo André como programa de requalificação habitacional no processo de pós-urbanização cujo slogan afirma: "Uma nova cara por dentro e por fora", sensibilizando as comunidades a melhorar sua habitação, esteticamente.

integração da favela ao bairro à medida que sua atuação se deu não apenas no espaço público como também no espaço privado, a espera era de que como resultado se desse a substituição de cerca de 40% de moradias precárias por moradias projetadas e construídas em alvenaria; redução de 30% do número de moradores por hectare; de 80% para 100% de habitações sem pisos em terra batida<sup>26</sup>.

Tamarutaca, Quilombo II e Capuava também foram desadensadas e tiveram suas áreas re-parceladas com a mesma orientação de melhorar e requalificar o habitat urbano.

O programa de requalificação habitacional com assistência técnica para reformas que garantam condições mínimas de salubridade e acesso a crédito municipal é um desdobramento do programa de urbanização, tendo sido aplicados somente em dois núcleos do PIIS, Tamarutaca e Sacadura Cabral. Segundo DENALDI (2003), o alto custo da execução desse programa somada à limitada capacidade de investimento municipal, explica a dificuldade de expandir esse serviço para a maioria dos núcleos.

Outro destaque das intervenções urbanas foi a constituição do Observatório de Qualidade dos Serviços, implantado durante as obras e nas quadras que já tinham sido concluídas em Sacadura Cabral e no pós-uso das demais favelas, com o objetivo de avaliar os serviços prestados pelas concessionárias de água, esgoto, drenagem, energia elétrica e coleta de lixo. A Prefeitura anteriormente estabeleceu padrões desejáveis de qualidade dos serviços mediante os padrões das demais áreas da cidade, buscando através do controle dos moradores a garantia do atendimento nos mesmos níveis de serviços do resto da cidade.

O processo de Regularização Fundiária nas áreas do PIIS/APD seguiu os trâmites característicos do município de Santo André. Estabelece-se a transformação da gleba ocupada em AEIS através da promulgação de lei específica precedida de estudo de viabilidade técnica, jurídica e financeira, consecutivamente organiza-se a constituição da Comissão Municipal de Urbanização e Legalização composta por representantes dos moradores do

---

<sup>26</sup> IBAM – Melhores práticas - Estudo de Caso 2003.

assentamento e da Prefeitura, sendo esta comissão responsável pela elaboração do Plano de Urbanização que estabelece a divisão e a forma de ocupação dos lotes. A medida que durante o processo de urbanização se deu o re-parcelamento total ou parcial das áreas, o Plano de Urbanização é constituído no período pós-uso. No caso das áreas atendidas pelo Programa APD / PIIS, que se encontravam em áreas públicas foi concedido às famílias a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU , que confere o direito de posse aos moradores mediante o pagamento de um valor mensal variável em função do tamanho dos lotes e mediante a capacidade de endividamento dos moradores. Tais valores são revertidos ao Fundo Municipal de Habitação como estratégia de recuperação dos custos empregados nas obras de urbanização possibilitando a ampliação da capacidade de atuação do Município em investimento para urbanização e regularização de novas áreas de favelas. Tal mecanismo responde inclusive a proposição inicial do Programa APD no estabelecimento de mecanismos de recuperação dos investimentos, garantindo a replicabilidade das intervenções.

### 3. Conclusão

Como vimos anteriormente, a atuação do BNH nunca chegou de fato a atingir as camadas de menor renda, dada a ausência de subsídio ao valor da habitação que implicava uma renda mínima para acessar os programas. Soma-se a isso o aumento dos preços da terra urbana devido a ações especulativas conjugado ao custo elevado da moradia frente aos níveis de renda da população e a incapacidade de acesso das camadas de menor renda ao mercado formal. Como consequência disso o que se viu nesse período foi o aumento expressivo da produção ilegal de moradia nas cidades, ou seja, o grande aumento progressivo de favelas, loteamentos periféricos, irregulares e clandestinos nas metrópoles brasileiras.

“A dificuldade de atender aos estratos inferiores da população foi o principal fator que levou à adoção, a partir da segunda metade da década de 1970, dos chamados ‘programas alternativos’, baseados na autoconstrução, considerada mais viável para a consecução de objetivos realistas em termos de eficácia. (...) Essa concepção é também largamente disseminada pelos organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, com a ressalva de que tais programas visavam principalmente dar uma resposta política imediata às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda”.(CARDOSO 2002)

A consolidação da urbanização de favelas como política oficial dos governos locais nos grandes centros urbanos foi acatada entre outros fatores,



para responder tanto aos movimentos populares contrários à remoção, quanto aos limites de investimento do governo municipal no panorama de municipalização das políticas habitacionais, aliados a um conjunto de fatores como: as altas taxas de crescimento da população nos centros urbanos e conseqüentemente o aumento da população residente em favelas gerados pelo empobrecimento e aumento da desigualdade social, e também à incapacidade do mercado formal e do Estado de prover habitação para as camadas mais pobres. Tal política também era indicada pelas agências internacionais de cooperação, através da afirmação de que a falta de provimento de infra-estrutura e serviços nessas áreas afetava diretamente a economia urbana.

A ação e conseqüentemente a influência das agências internacionais de fomento (ex: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento) nas políticas de desenvolvimento urbano se intensifica mediante a extinção do BNH. As políticas adotadas pelas agências também indicam a urbanização de favelas como prioritária, indicando o custo baixo como um dos fatores para a escolha desta ação.

No quadro de inserção de uma política advinda da União Européia – Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas -, sua diferença das políticas das agências internacionais de fomento se dá pelo princípio básico do financiamento a fundo perdido e a cooperação com propósitos de estreitamento dos laços entre os países. A respeito da influência das diretrizes propostas pelo Convênio de Financiamento do Programa APD nas políticas desenvolvidas pelos governos municipais, cabe o destaque à importância dada ao processo de envolvimento e participação popular dos moradores dos núcleos envolvidos como forma de promover a cidadania, a democratização e a inclusão social nos mecanismos formais do resto da cidade.

Sobre as políticas desenvolvidas nos Programas do Rio de Janeiro e de Santo André, conclui-se que apesar das similaridades entre as políticas propostas, existiram fatores-chave de diferenciação entre elas, e para efeito de análise e conclusão das experiências, tais diferenças serão confrontadas a seguir.

No âmbito da organização institucional para implementação do Programa APD, a maior articulação com os quadros das secretarias municipais se deu em Santo André. Esse avanço na ação institucional é muito importante quando se trata de um programa que busca a integração das ações. Tal fato não se deve somente ao peso que os recursos provenientes da União Européia representaram para cada prefeitura (no caso de Santo André era muito maior que no caso do Rio de Janeiro), como também à própria estrutura organizativa e a cultura institucional de cada governo. No Rio de Janeiro, o APD tentou uma integração inicial com as secretarias municipais, contudo a articulação somente se deu e em um nível não tão elevado com a Secretaria Municipal de Habitação e com essa graças a estar inserido hierarquicamente nela, através do status de um programa específico dentro do Programa Bairrinho. O fato do APD-Rio ter constituído uma Unidade de Gestão parcialmente independente, com recursos próprios pode ter contribuído de alguma forma com seu isolamento. Como outro fator, podemos avaliar que apesar de ter se utilizado da estrutura de intervenção do Favela-Bairro e contado com o apoio técnico da prefeitura no auxílio da fiscalização de projetos e obras de infraestrutura e saneamento, o APD constituía uma orientação diferenciada em relação às práticas do seu corpo técnico no que diz respeito à influência dos moradores nas tomadas de decisões superiores. O Programa Favela-bairro caracteriza-se como uma experiência 'bem sucedida', o que acaba por tornar a implementação de novidades ao modelo praticado muito difícil em função da resistência institucional interna. Já em Santo André, o APD se inseriu e se aproveitou do processo de reorganização interna proposto pelo próprio governo para a implementação do Programa Integrado de Inclusão Social e que previa como fundamento básico a articulação institucional em vários níveis. Tal integração justifica a certo modo a articulação institucional com ONGs e entidades civis, e seu peso e representatividade nos dois programas. O APD-Rio contou com a participação de muito mais ONGs e entidades civis que o Programa de Santo André, e a participação das ONGs no desenho das atividades no Rio de Janeiro era mais intenso a medida que este precisava suprir a ausência de apoio institucional, enquanto que no segundo, as ONGs atuavam como executoras das

diretrizes estabelecidas pelo próprio governo aonde o mesmo não conseguia alcançar com seu corpo técnico.

Na implantação do Programa nas áreas, a perspectiva integrada das ações também se deu de forma diferente, como consequência da organização estrutural acima descrita. No Rio de Janeiro, a prática de implementação de políticas setoriais foi muito difícil de ser rompida, porém houve o esforço de articulação integrada dos componentes do Programa, que resultou nas experiências de Regularização Urbanística e Monitoramento Participativo. Em Santo André, o princípio era justamente realizar o oposto de políticas setoriais isoladas, a ordem era 'tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar' e o objetivo consistia em elevar as políticas sociais e econômicas ao mesmo patamar e não a reboque das intervenções urbanas.

A participação popular no processo de intervenção e tomadas de decisões foi priorizada por ambos os programas. Em Santo André a participação constituiu níveis mais elevados graças à orientação política que prioriza o envolvimento democrático da população e também por já conviver com outros processos de participação direta como o Orçamento Participativo. No Rio de Janeiro, embora mais tímido, o APD representou avanços em relação às práticas anteriores.

Por último, a respeito das intervenções urbanísticas, o destaque fundamental é a discussão a respeito da consolidação ou não dos padrões de ocupação do solo e conseqüentemente sua ação sobre a habitação propriamente dita. A postura do APD-Rio, inspirado no Favela-Bairro, foi partidário do respeito à tipicidade da ocupação, aproveitando-se ao máximo da estrutura existente nas favelas, e reduzindo ao mínimo o número de remoções, salvo as localizadas em áreas de risco, promovendo o melhoramento habitacional através da concessão de assistência técnica e crédito. Já o Programa de Santo André pressupõe o desadensamento das áreas, o re-parcelamento das mesmas e o acesso ao crédito para auto-construção assistida e melhorias habitacionais como condições fundamentais para promoção da melhoria do habitat urbano e integração da favela

ao bairro<sup>27</sup>. Há portanto o confronto entre políticas de urbanização (Rio de Janeiro) e políticas de re-urbanização (Santo André). De acordo com BUENO (2000) in DENALDI (2003), a urbanização seria também a aceitação da favela como fenômeno urbano, mantendo as características do parcelamento de solo e das habitações e a re-urbanização seria

“aceitação da favela enquanto fenômeno urbano, mas não a aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revela, levando à demolição da favela e à reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Este tipo de intervenção, a que denominaremos de reurbanização, também tem sido aplicado em favelas suscetíveis à maré e com problemas de inundação”.(BUENO, 2000 IN DENALDI, 2003, p. 49)

Tal confronto acaba por refletir diretamente nas políticas de regularização fundiária que no caso viria a consolidar o espaço territorial da favela, eficazmente ou precariamente dependendo do tipo de intervenção urbanística implementada. De um modo geral, as políticas de urbanização partem da premissa de que é inviável qualquer outro tipo de intervenção nas favelas além da provisão de infra-estrutura e saneamento em função da consolidação das moradias em densidades elevadas. No entanto, a intervenção ‘possível’ não é garantia de qualidade e nem de inserção nos padrões comuns ao resto da cidade.

Essa discussão merece uma maior reflexão e cabe citar sobre a eficácia da regularização de assentamentos consolidados

“Em relação à qualidade da habitação (...) reconhecer o fato de que as habitações já existem não significa admitir que isto seja uma alternativa mais interessante. No que concerne às altas densidades, sabe-se que os padrões de uso e ocupação do solo nestes assentamentos são aceitos unicamente porque já estão

---

<sup>27</sup> Para avaliar o grau de integração proporcionado pelos dois tipos de intervenção comparativamente, seria necessário um aprofundamento maior através do estudo de caso nas favelas atendidas pelos dois programas, não cabendo, portanto, ao escopo do presente trabalho. Além do que, não pretendo definir modelos e sim iluminar experiências novas que ampliam as possibilidades de atuação das políticas públicas.

consolidados. (...) Finalmente, em relação às infra-estruturas implantadas ou propostas (...) caberia questionar: 'qual é o mínimo aceitável?'. (...) Nos assentamentos consolidados, nem sempre as condições de acesso coadunam com os quesitos para uma eficiente provisão dos serviços. (...) impossibilitando manter um padrão homogêneo de qualidade de serviço entre as áreas formais e informais da cidade. " (SMOLKA, 2002, p.214-215)

O APD do Rio de Janeiro e de Santo André demonstrou inclusive preocupação no sentido de garantir a qualidade dos serviços, implantando, ambos, programas de monitoramento participativo, capacitando moradores a atuarem como uma organização de controle de qualidade dos serviços públicos prestados em suas comunidades. No entanto, tal promoção não garante estruturalmente a melhora ou equiparação dos serviços nos núcleos urbanizados ou re-urbanizados com o restante da cidade.

O Programa APD se constituiu como uma experiência válida em função da possibilidade de inovação e avanço frente às políticas de urbanização e re-urbanização de favelas que o precederam. Faz-se necessário, contudo, uma avaliação mais profunda sobre essas duas experiências, sendo este trabalho uma primeira aproximação acerca do tema.

## **Referências bibliográficas**

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. Cadernos IPPUR Ano XV, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, Nº 1, p. 179-205. Jan-Jul 2002.

CARDOSO, Adauto Lucio e RIBEIRO, Luis César de Queiroz (coord.). A Municipalização das Políticas Habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: UFRJ / IPPUR : FASE, 2000.

\_\_\_\_\_. Política Habitacional: a descentralização perversa. Cadernos IPPUR Ano XV, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, Nº 1, p. 105-122. Jan-Jul 2002.

DANIEL, Celso. A Gestão Local no Limiar do Novo Século: Desafios dos Governos Democráticos e Populares no Brasil. FERNANDES, Edésio (org.) Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DENALDI, Rosana. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese de Doutorado. FAU, USP, 2003.

EGLER, Tamara Tania Cohen. Políticas Urbanas Globais para Espaços Locais, XVII in Economia, Sociedade e Território, n 17, vol 5, jan – jun de 2005.

FERNANDES, Ana Cristina. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. Espaço e Debates, São Paulo nº 41, 2001.

FRIDMAN, Fania e SIQUEIRA, Eduardo Cezar. Uma cidadela global no Rio de Janeiro. Revista Rio de Janeiro nº 9, p.23-40, jan / abr.2003.

DE GRAZIA, Grazia. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade in Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. RIBEIRO, L.C.Q. e CARDOSO, A.L. Org. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

HARVEY, David. Do Gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Espaço e Debates, São Paulo n.39, p.48-64, 1996.

LESBAUPIN, Ivo. Poder Local versus Exclusão Social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Prefeituras do povo para o povo. Edições Loyola, 1996.

MEDEIROS JUNIOR, Hécio de. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: uma idéia, dois processos. Trabalho apresentado na X Semana IPPUR de

Planejamento Urbano e Regional, realizada entre os dias 20 e 24 de setembro de 2004, na Casa do Estudante Universitário, Rio de Janeiro.

MELO, Marcus André B. C. de. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. Espaço e Debates, São Paulo Nº 31, 1990.

\_\_\_\_. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. Espaço e Debates, São Paulo Nº 32, 1991.

MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: Encontro Nacional da ANPUR, 7, 1997, Recife. Anais... Recife: MDU/UFRE, 1997.v.3 p.1760-1781.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. Cadernos IPPUR Ano XV, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, Nº 1, p. 79-103. Jan-Jul 2002.

SANTOS, Milton .A Natureza do Espaço – Técnica e Tempo. Razão e Emoção. Informacional.São Paulo: HUCITEC, 1996. Introdução e Cap I pág.25 a 49.

\_\_\_\_. Técnica, Espaço, Tempo, Globalização e Meio Técnico Científico Informacional. São Paulo, HUCITEC, 1994. Cap II pág. 61 a 89.

SMOLKA, Martim O. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. GONÇALVES, Maria Flora (org.) O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Recife: Mercado Aberto, 1995.

\_\_\_\_. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. Cadernos IPPUR Ano XV, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, Nº 1, p. 207-225. Jan-Jul 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes. Para que Serve o Orçamento Participativo? Disparidade de Expectativas e Disputa Ideológica em torno de uma Proposta em Ascensão. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIV, Nº 2, 2000, p.123-142.

VIANA, Cíntia Portugal. Estratégias Urbanas do Banco Mundial e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, UFRJ, IPPUR, Tese de Doutorado.

WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. Espaço e Debates, São Paulo n.39, 1996.

## **Publicações**

Convenção nº BRA/B7-3010/IB/95/115. Convenção de Financiamento entra a Comunidade Européia e a Prefeitura Municipal de Santo André. Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (particularmente crianças e adolescentes) nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Das Remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. Cadernos da Comunicação da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Habitação – Avaliação da Política Municipal. Observatório dos Direitos do Cidadão / Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo. Instituto Polis, PUC-SP 2001.

IBAM. Melhores Práticas - Estudo de Caso 2003 – Programa Santo André Mais Igual – Intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II, Santo André – SP.

\_\_\_\_. FINEP. Avaliação Institucional do Programa Favela-Bairro: A vertente do Poder Público. Rio de Janeiro. Outubro, 1996.

IPPUR / UFRJ, FINEP e PCRJ. Avaliação do Planejamento dos Projetos do Programa Favela-Bairro (1ª Etapa) – Resultados e recomendações. Rio de Janeiro, 1996.

Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio, 1996.

Planos Diretores do Município de Santo André, 1992.



