



GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA
E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA

GAEPP

ISSN 2357-8130

OBSERVATÓRIO
**SOCIAL E DO
TRABALHO**

Ano: 02 (2014) N. 02

Cadernos de Pesquisa

**IMPACTOS DA POLÍTICA
HABITACIONAL NA VIDA DOS
MORADORES DA CIDADE: a**
experiência de Osasco/SP

**Carola Carbajal Arregui
Maria de Lourdes da Paz Rodrigues
Marisa Almeida Blanco
Rosangela Dias Oliveira da Paz**

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E O CONTEXTO DA PESQUISA	5
2.1	O contexto do município de Osasco na questão habitacional: diretrizes, princípios e atribuições da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU)	9
3	INSERÇÃO URBANA E ACESSO À CIDADE E AOS SERVIÇOS URBANOS E SOCIAIS	12
3.1	Quando o direito á cidade é uma fábula	12
3.2	Acesso e atendimento a serviços essenciais urbanos e disponibilidade de infraestrutura urbana.....	17
3.3	Mobilidade urbana e a cidade como lugar de reprodução da força de trabalho.....	28
4	CONCLUSÃO.....	37
	REFERÊNCIAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de pesquisa em desenvolvimento no município de Osasco/São Paulo, por uma equipe de pesquisadores, assistentes sociais e sociólogos, que buscou identificar os impactos de programas em Habitação no Município de Osasco na vida das pessoas, famílias e organizações sociais, na promoção de mudanças nas relações sociais, nas condições reais de vida e na motivação aos processos participativos. É uma pesquisa avaliativa que produziu conhecimento sobre a realidade vivida da população, dando visibilidade para a percepção dos moradores sobre as intervenções públicas realizadas pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU) da Prefeitura de Osasco.

O estudo combinou a abordagem qualitativa e quantitativa, enfatizando a lógica dos sujeitos, capaz de promover um processo de construção de conhecimentos de referência para a gestão e as organizações sociais e de moradores, que resultem de um sistema plural de olhares sobre a realidade, mobilizando o mundo acadêmico, político e social.

- Uma **análise de contexto** com o levantamento dos elementos econômicos, sociais e políticos das áreas de intervenção (via documentação e entrevistas), bem como o estudo da legislação específica da cidade de Osasco, para apreender a dinâmica da organização do poder público;
- Uma **pesquisa quanti-qualitativa** combinando aplicação de questionário com perguntas fechadas e abertas junto às famílias beneficiadas pelos programas habitacionais (produção de unidades habitacionais, projetos de urbanização e de regularização fundiária) e realização de entrevistas ou grupos focais com organizações sociais/lideranças e realização de oficinas de trabalho.

Fundamenta essa pesquisa a compreensão de que as condições de precariedade habitacional e de ocupação do solo em que vive parte significativa da população de baixa renda das cidades brasileiras, destacadamente nas áreas metropolitanas, estão associadas, de algum modo, à ausência de oferta de moradia acessível e adequada. Essa ausência de oferta de moradias, reflexo da inexistência

de uma política habitacional e da manutenção de um modelo de planejamento excludente, tem gerado para a população mais pobre uma insegurança na posse do imóvel e o comprometimento excessivo da renda familiar para pagamento de alugueis e/ou prestações, no caso das alternativas de provisão habitacional definitiva existentes.

O conceito de moradia acessível e adequada não se encontra adstrito apenas ao acesso a uma solução habitacional, como se depreende do estudo formulado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 1995, p. 15), consideram-se como moradias inadequadas aquelas “[...] moradias duráveis urbanas que apresentam deficiências graves de infraestrutura básica, adensamento excessivo, ou onde os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda com o aluguel.”

Há que se considerar ainda a moradia adequada na perspectiva apontada por Osório (2014, p. 41, grifo do autor):

[...] do direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade. Sua natureza e característica dependem de fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e outros, mas certos elementos devem ser tomados em conta em qualquer circunstância e em todas as situações, a fim de se cumprir a exigência de “adequação”; segurança da posse, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Em face da dificuldade de acesso à terra e à habitação através do mercado formal, as soluções habitacionais encontradas por esta parcela da população se dão de maneira irregular sob o aspectos fundiário e urbanístico, em áreas desprovidas de infraestrutura, de serviços básicos e de equipamentos urbanos, e em territórios inaptos ao uso habitacional, ambientalmente frágeis e muitas vezes com presença de risco geológico, que se traduzem em favelas, assentamentos precários, conjuntos e loteamentos habitacionais irregulares.

Assim, se não há acesso a condições adequadas de moradia pela via do mercado, entende-se como obrigação do poder público garantir políticas para que este direito seja implementado para todos.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E O CONTEXTO DA PESQUISA

No campo das políticas sociais, a avaliação possibilita qualificar a eficiência da implementação das políticas, principalmente sob o pressuposto do direito à cidade para todos. O **direito à cidade** é um direito coletivo, isto é, direito a tudo que a cidade oferece para a reprodução da vida de todos e todas que nela habitam. Parte-se da compreensão que a cidade é um espaço fundamental para a construção de uma sociedade justa, igualitária e inclusiva. Nesse sentido, a discussão sobre direito à cidade torna-se referencial teórico fundamental para a avaliação dos processos de intervenção urbana realizados pelo poder público, com vistas a qualificar e potencializar futuras ações e fortalecer a autonomia da população envolvida, ampliando o espaço da cidadania nas diversas dimensões da esfera pública.

As **avaliações** constituem-se como etapas do ciclo das políticas públicas e são importantes porque dão visibilidade à ação pública, incentivando processos democráticos para uma gestão pública e possibilitam o exercício do controle social. Na perspectiva de cidadania, a avaliação de políticas e programas sociais não se refere apenas aos objetivos e às metas do programa, mas também às mudanças na prática, por influência da ação pública, na vida das pessoas. Nessa direção as avaliações de impactos são avaliações *ex-post* que buscam captar as mudanças significativas na vida das pessoas e grupos sociais, para além dos resultados e efeitos imediatos das ações.

De fato, a eficácia das políticas habitacionais, particularmente aquelas de interesse social, está relacionada à **sustentabilidade das famílias e dos empreendimentos** e, é sob esse pressuposto que se assentam as reflexões sobre o processo histórico e político de implementação da política habitacional no contexto da cidade de Osasco, que beneficia 77.936 pessoas através de programas habitacionais, envolvendo produção de unidades habitacionais, projetos de urbanização e de regularização fundiária. Uma pesquisa avaliativa de tal natureza é importante para embasar decisões políticas e para alimentar o debate dos formuladores de políticas urbanas e da legislação específica, o que implica enfatizar

o significado da qualidade de vida da população que habita a cidade articulado à participação democrática.

Nesse sentido, a pesquisa de avaliação em curso busca analisar os impactos e mudanças produzidas pelos programas habitacionais nas condições reais de vida, nas relações sociais e na motivação aos processos participativos, a partir do olhar dos moradores, população beneficiada e das lideranças das organizações sociais das áreas de intervenção.

Para estruturar o processo de avaliação, a **Matriz de Avaliação** foi construída em torno de dois eixos que envolvem o direito à cidade:

- **Inserção urbana e acesso à cidade e aos serviços urbanos e sociais:** acesso democrático à cidade envolve a luta pela ampliação da cidadania, com vistas à efetivação dos direitos civis, políticos e sociais de todos os cidadãos. Uma cidadania que seja extensiva ao conjunto dos segmentos trabalhadores na sua heterogeneidade.
- **Sociabilidade e participação:** A sociabilidade diz respeito às relações sociais, pessoais, familiares ou nas redes de solidariedade, que se estabelecem nos territórios; trata-se de captar os significados que as mudanças operam na esfera privada da população beneficiada. A participação é um instrumento de legitimação e fortalecimento dos institutos democráticos, e coloca a possibilidade de ampliação dos direitos, contribuindo para transformar o cidadão comum em um sujeito de direitos. Nos processos participativos, a organização política das classes populares consolida espaços de poder e permite a ampliação da visão de mundo, com o salto crítico do senso comum para o senso crítico. Espaços de participação são espaços de poder e de mudanças sociopolíticas.

A **Matriz de Avaliação** é o guia metodológico de referência para a identificação dos indicadores para avaliação, as variáveis que compõem tais indicadores, os parâmetros base para a análise de cada indicador e a referência do instrumental necessário para a coleta de dados, conforme pode ser visto a seguir.

Quadro 1 - Matriz: Avaliação das famílias e organizações sociais sobre as intervenções urbanas/habitacionais – Osasco

DIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL	PARÂMETRO	FONTE
I. INSERÇÃO URBANA E ACESSO À CIDADE E AOS SERVIÇOS URBANOS E SOCIAIS	Disponibilidade de infraestrutura urbana	Iluminação pública Pavimentação Calçada Meio-fio/guia Bueiro/boca de lobo Logradouro Rampa para cadeirantes	Disponibilidade: Sim/não, antes e depois da intervenção Como resultado da intervenção: Sim/não, percepção do morador.	Análise de contexto Questionário
	Atendimento de serviços essenciais urbanos	Água por rede oficial Rede de esgoto Energia elétrica de rede oficial Lixo coletado x serviços	Disponibilidade: Sim/não, antes e depois da intervenção Como resultado da intervenção: Sim/não, percepção do morador.	Análise de contexto Questionário
	Serviços urbanos e sociais	Transporte coletivo Telefonia pública Correio Policiamento	Qualidade de serviços públicos: melhorou, piorou, igual	Questionário
		Serviços básicos de saúde, educação, Assistência Social e Segurança	Oferta próximo da moradia: sim/não. Acesso: sim/não. Intervenção facilitou acesso: sim/não.	Questionário
		Comercio e serviços em geral	Centralidade no acesso: bairro/outro bairro/ outro município.	Questionário
		Percepção de segurança	Percepção da violência no bairro, antes e depois: aumentou, diminuiu, igual. Percepção da violência do bairro em relação à cidade: igual/ou não. Percepção da segurança na moradia antes e depois: mais segura ou não.	Questionário
	Mobilidade e trabalho	Inserção no mercado de trabalho Acesso à crédito Renda domiciliar Tempo de deslocamento para o trabalho e meio de transporte	Situação ocupacional Após intervenção: Sim/não Menos de 30 minutos; de 30 a 1 hora; de 1 a 2 horas, mais de 2.	Questionário
	Condições habitacionais da nova moradia	Densidade domiciliar Condições de propriedade e posse Titularidade feminina Adaptada para pessoa com deficiência	Total de moradores vs dormitório Documento de posse Documentação em nome da mulher Adaptada: sim/não	Questionário

		<p>Percepção de privacidade e adequação em relação os moradores</p> <p>Percepção de privacidade em relação aos vizinhos</p> <p>Percepção da estética</p>	<p>Percepção de privacidade/adequação na moradia antes e depois: tem mais privacidade ou não/mais adequada para o número moradores ou não</p> <p>Percepção de privacidade antes e depois: tem mais privacidade em relação aos vizinhos ou não</p> <p>Percepção da estética antes e depois: é mais bonita ou não</p>	
II. SOCIABILIDADE E PARTICIPAÇÃO	Sociabilidade	Relações entre os moradores de vizinhança, amizade, colaboração e organização	Existência: sim/não	Questionário
		Redes de solidariedade primárias e secundárias	Com quem conta em caso de precisar de ajuda e localização (condomínio, bairro, outro bairro/município/estado) De quem é referência em caso de ajuda e localização (condomínio, bairro, outro bairro/município/estado)	Questionário
	Espaços e canais de socialização e informação	Espaços públicos coletivos de socialização, lazer e, específicos para crianças e adolescentes.	Apropriação: número de vezes que frequentou no último mês. Melhor lugar no bairro para	Questionário
		Canais de Informação: rádio, telejornal, jornal, internet	Acesso: frequentemente, raramente, nunca.	Questionário
		Acesso à informação do Programa	Participação em atividades/recebeu orientações: sim/não	Questionário
	Organização coletiva (formal e informal)	Espaços de organização coletiva de moradores	Existência: sim/não Identificação de organizações de referência Participação: sim/não	Questionário
		Acesso a processos de organização do Programa	Participação em atividades: sim/não	Questionário
		Grau e atividades de organização coletiva para resolver problemas	Resolução de problemas: individual ou coletiva Participação em atividades em benefício da comunidade após inclusão no Programa: sim/não/quais.	Questionário
	Participação em instâncias públicas	Instâncias públicas de participação	Existência (sim/não) e Participação de familiares e moradores (sim/não).	Questionário

Fonte: Elaborado pelas autoras.

2.1 O contexto do município de Osasco na questão habitacional: diretrizes, princípios e atribuições da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU)

Os programas habitacionais avaliados foram promovidos, a partir de 2005, pela SEHDU da Prefeitura de Osasco. A SEHDU tem como atribuições legais o controle e a fiscalização do uso do solo urbano, especialmente no que diz respeito ao seu parcelamento e às edificações. É de sua competência a normatização técnica e legal na aprovação de plantas, na fiscalização e controle de normas e sistemas de segurança no uso de imóveis. Além disso, a SEHDU estabelece as diretrizes para abertura de arruamentos e loteamentos e sua fiscalização, bem como para a regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos implantados. Por fim, cabe a SEHDU deliberar sobre a Política Habitacional do município, promovendo a implantação de programas e projetos de urbanização, regularização e de provisão habitacional, em função das seguintes diretrizes da Política Municipal de Habitação:

- Garantir a permanência das famílias nas áreas ocupadas sempre que não implicar em risco de vida para os moradores e não comprometer o meio ambiente;
- Promover a erradicação das áreas de risco ocupadas;
- Viabilizar, para a população de baixa renda, a aplicação de subsídios para o acesso à moradia;
- Promover a produção de unidades habitacionais com recursos próprios e com o incentivo a cooperativas e mutirões;
- Promover parcerias com a iniciativa privada;
- Estabelecer acordos com outros órgãos públicos municipais, estaduais e federais;
- Promover a urbanização de favelas e sua inserção na malha urbana e de serviços;

Entre os princípios norteadores da política municipal de habitação e desenvolvimento urbano do município de Osasco destacam-se:

- A intervenção no processo de uso, ocupação e valorização do solo para garantir o acesso democrático à cidade e evitar a exclusão social;
- O reconhecimento à moradia digna como direito social;
- A participação da sociedade civil na definição, gestão e controle da política habitacional e urbana;
- A articulação da política de habitação com as políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade de moradia (infraestrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos);
- A oferta de programas e projetos habitacionais condizentes com as diferentes realidades socioeconômicas da demanda;
- O respeito ao meio ambiente;
- Ações de inclusão social e fortalecimento do patrimônio social da comunidade.
- Estabelecer processo de gestão democrática nas áreas de intervenção, com participação de representantes da população.

Para dar conta da implementação da Política, em consonância com as diretrizes propostas, foram necessárias diversas ações para atualizar a legislação municipal, entre estas destacam-se: a atualização do Plano Diretor, revisão do Código de Obras, introdução da Outorga Onerosa, a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitacional e a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social.

Estas ações contribuíram para a consolidação do Programa Bairro Novo, voltado especialmente para urbanização de favelas, provisão habitacional e regularização fundiária

A partir de parceria com o Ministério das Cidades por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social (PSH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a SEH DU viabilizou recursos para urbanização das principais favelas da cidade e a implementação do Programa de Regularização, além de proporcionar ampliação de construção de novas unidades habitacionais.

Há que se considerar também o Programa Bolsa Aluguel, que pela sua natureza de programa de apoio habitacional, constitui-se em suporte para o

desenvolvimento efetivo dos demais programas. É como parte da política pública habitacional do município que são atendidas “[...] famílias em situações habitacionais de emergência, em situação de rua ou moradores de áreas submetidas às intervenções urbanas de interesse público.” (SÃO PAULO, 2005, art. 2). Os beneficiários do Bolsa Aluguel, após a remoção, passam a residir em imóveis alugados, pelo poder público, em diversas regiões do município, enquanto aguardam a concretização do atendimento definitivo.

É nesse contexto e na direção de uma política urbana includente que estão inseridos o empreendimento Flor de Jasmim e as áreas denominadas Jd. Conceição, Colinas e Portais, enquanto programas e projetos habitacionais implementados pela SEH DU no Município de Osasco, áreas que serão objeto da presente pesquisa.

A seguir, apresentamos os resultados preliminares da pesquisa referentes à avaliação dos moradores quanto à inserção urbana e acesso à cidade.

3 INSERÇÃO URBANA E ACESSO À CIDADE E AOS SERVIÇOS URBANOS E SOCIAIS

3.1 Quando o direito à cidade é uma fábula

No Brasil, historicamente o processo de reprodução e gestão das cidades tem ocorrido de forma profundamente desigual. O atual foco das cidades no processo de especulação financeira e imobiliária, não só deixa os bens comuns sujeitos às regras do mercado, como, também agrava as condições de vida urbana, derivando em perversas consequências do ponto de vista da apropriação desigual da terra, do espaço urbano e das condições de acesso ao direito de moradia digna.

O que se observa, cada vez mais, no dia a dia das grandes cidades é a contradição entre uma ilha de empreendimentos construtivos, paraísos da especulação financeira e imobiliária, sob a promessa mediática de uma cidade segura, limpa e higienizada e um mar de territórios com formas de construção e habitação precárias, caracterizados como espaços da violência, desemprego e periculosidade.

Em outras palavras, como afirma Kazuo Nakano (2008) as cidades brasileiras apresentam na sua diversidade territorial, social, política e econômica, as formas pelas quais elas foram se constituindo historicamente, segundo parâmetros desiguais e excludentes, do ponto de vista da ocupação do espaço e predatório, do ponto de vista ambiental.

A intervenção do Estado na questão habitacional, que teve início nos anos 30, nunca conseguiu garantir o direito à moradia, realizando sempre atendimentos seletivos, parciais e fragmentados, com ações do mercado que privilegiaram apenas uma parcela da população. Sem a presença efetiva do Estado, grande parte da população urbana acabou adotando a informalidade, adquirindo lotes irregulares ou ocupando áreas em assentamentos precários para a autoconstrução das moradias. É diante desse cenário que Nabil Bonduki (1998) afirma que o acesso à moradia no Brasil, esteve historicamente caracterizado pelo trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução.

Para Raquel Rolnik (2006) a intensidade dos processos de urbanização, que o Brasil viveu nos últimos 60 anos, se deu sob a premissa do desenvolvimento

social e econômico, que estimulou o movimento migratório, sem ter contudo promovido, para as camadas de migrantes pobres, a garantia do direito às condições básicas de urbanidade e de acesso efetivo à cidade. Nesse sentido, destaca que esse processo, além de ser excludente, foi extremamente concentrador, pois, entramos no século XXI com quase 60% da população urbana vivendo em apenas 224 cidades de um total de mais de 5.564 municípios brasileiros, dos quais 94 pertenciam a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes. Dessa concentração excludente decorrem os graves problemas das periferias metropolitanas, com precariedades urbanísticas diversas e vulnerabilidades socioambientais que prejudicam as condições de vida dos seus moradores.

Das regiões do Brasil, a Sudeste é a mais urbanizada e industrializada do país, concentrando as metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Entretanto, as desigualdades e disparidades existentes revelam que urbanização e riqueza não derivaram em melhores condições de vida para todos os cidadãos.

Em 2010, a Fundação João Pinheiro estimava para todas as regiões metropolitanas um déficit habitacional¹ de 1.764.965 unidades, sendo que a Região Metropolitana de São Paulo, sozinha, concentrava 862.158 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010). Conforme já assinalado pelo IPEA, essa medida precisa ser entendida para compreender as necessidades habitacionais das cidades brasileiras, expressas nas condições de habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com o aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados (NETO; FURTADO, KRAUSE, 2013). O IPEA revela, ainda, que a Unidade da Federação com maior número de domicílios em situação de déficit habitacional é o estado de São Paulo, e, que aproximadamente 74% do déficit habitacional total era composto por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos.

Osasco, um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, é a 6ª maior cidade do Estado, em termos populacionais,² e o 11º PIB entre os 5.565

¹ Para a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiros o déficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes: (1º) domicílios precários; (2º) coabitação familiar; (3º) ônus excessivo com aluguel urbano; e (4º) adensamento excessivo de domicílios alocados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIROS, 2010).

² Segundo o Censo IBGE 2010, Osasco ocupa o 6º lugar no ranking do estado de São Paulo, figurando dentre as mais populosas, ficando atrás somente de São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo e Santo André.

municípios brasileiros³. Com uma população estimada, em 2014, de 693.271 pessoas, em uma área total de 64,954 km² inteiramente urbana, possui 10.264 habitantes por km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

É preciso entender o processo de formação do município ligado, de um lado, à industrialização da Região Metropolitana, (como importante pólo industrial, que após a década de 1950 albergou um contingente expressivo de população migrante); e, de outro, ao processo de expansão periférica da área urbanizada de São Paulo (Osasco, antigo distrito da cidade de São Paulo, obteve a sua emancipação político-administrativa, em 1962).

Um processo de formação, como o conjunto das cidades brasileiras, caracterizado igualmente, por uma expansão urbana desigual e excludente. Analisando dados dos Censos Demográficos do IBGE e da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Osasco, Spinazzola (2008, p. 45) aponta para o crescimento expressivo do número de favelas na cidade nas últimas décadas do século XX:

Em 1970, Osasco tinha duas favelas e 378 moradores. Em 1980 existiam 40 favelas no município, que abrigavam 3.936 habitações e 19.397 moradores. Em 1985 o número de moradores de favelas já tinha crescido 80% em relação aos números de 1980, somando 94 assentamentos com 6.554 casas e 35.000 habitantes. Em 2005, esses números subiram para 158 assentamentos, 16.479 casas e 88.000 habitantes, o que representa um crescimento da população favelada de 250% em 20 anos, e 450% em 25 anos.

Nesse contexto de expansão periférica da cidade de São Paulo, Osasco abrigou importante parcela da população que construiu a sua alternativa habitacional, quase sempre, à margem do mercado formal, reforçando, assim, a precariedade e informalidade do acesso à cidade e à moradia. O processo de ocupação, se deu fundamentalmente, em áreas públicas, em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis. Quando Carvalho (2009, p. 72) analisa a regularização fundiária no contexto da

³ Segundo últimos dados divulgados pelo IBGE (Base ano de 2011), o ranking das 10 cidades de maior concentração do PIB brasileiro, em ordem decrescente, foram: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Manaus, Porto Alegre, Guarulhos, Fortaleza, Campinas, Osasco e Salvador. A cidade de Osasco, juntamente com Campinas e Guarulhos foram as cidades paulistas que figuraram nesse ranking em meio às capitais brasileiras, ficando à frente de Salvador e Recife, por exemplo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano, inaugurado em 2005, apontava como diagnóstico que “[...] 60% das terras do município apresentavam algum tipo de desconformidade fundiária, aquém de padrões urbanísticos mínimos desprovidos de regularidade jurídica.”

A dissertação de mestrado de Spinazzola (2008) sobre o mesmo assunto já colocava que o processo de ocupação de terras do município era resultado tanto da ocupação ilegal quanto da provisão de habitação em loteamentos promovidos pelo poder executivo municipal em terras públicas dominiais, denominadas e conhecidas como áreas livres.

É nesse contexto, que a SEH DU, ao assumir, em 2005, não só questiona a ausência de uma Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano, como problematiza o que até então era de uso corrente tanto para a população moradora das favelas, como para população em geral, e, inclusive para o poder público municipal.

Curiosamente denominadas ‘Áreas Livres’ e codificadas com as letras do alfabeto (área BJ, AA, Y), talvez expressem não a liberdade de morar, mas justamente a ausência de tudo aquilo que a cidade formal oferece de benefício a seus cidadãos [...] Sobretudo os assentamentos existentes estão ‘livres/ausentes’ da segurança jurídica, que a regularização fundiária proporciona, enfim, ‘livres/ausentes’ de dignidade. (SÃO PAULO, p 12, grifos do autor).

Os moradores ao sinalizar a intervenção pública anterior aos programas evidenciam, não só a ausência de uma política de habitação, como também, confirmam a responsabilidade da gestão municipal na não efetivação do desenvolvimento da cidade. Assim, representantes de moradores em áreas incluídas no Programa de Urbanização relembram:

Quando a Prefeitura queria fazer uma remoção do centro de Osasco, davam o kit-barraco. A pessoa era chamada e a Prefeitura dava material de habitação: madeira, telha Eternit, prego e uma senha pra ter energia [...] A gente mudava um barraco daqui pra ali. Era o espelho para o resto da vida. O Plano de Habitação era assim [...] Onde ele mora hoje era um campinho, até que veio o Prefeito e colocou 500 barracos. Tirou do Rochdale, do Onix e de Manaus e distribuiu entre o Canaã, Açucarará e Conceição. Numa sexta-feira á noite fizeram mais de 40 barracos. Derrubou um monte de barracos no Açucarará, e colocaram lá nos Portais. Seria só por seis meses. A situação lá foi ruim porque era sem água e sem energia [...] (Informação verbal)⁴.

⁴ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Urbanização.

E a despeito da organização dos moradores para questionar o poder público sobre a ação que gerou o agravamento das condições das áreas afetadas, os representantes relatam: “[...] quando a gente foi falar, o Prefeito disse que aquilo lá, nem existia no mapa de Osasco.” (Informação verbal)⁵.

Dessa forma, além da consolidação crescente de assentamentos que provocaram o acesso incompleto à cidade, para a Rolnik e Klink (2011), o modelo dominante de urbanização deixa à população trabalhadora e pobre à mercê da ação discricionária do poder público, visto que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem.

De fato, o que se percebe é que as alternativas habitacionais existentes para esses segmentos estiveram, historicamente, estruturadas no que Lúcio Kowarick (2009) denominou como *sobretrabalho gratuito* (ao utilizar a mão de obra dos moradores para a autoconstrução e acesso à infraestrutura urbana), e, como *sobretrabalho remunerado* (ao ser custeadas por bicos e/ou da dilatação da jornada de trabalho, para arcar com os custos da construção da moradia/cidade).

Dessa forma a população não só passa a habitar a cidade sem condições básicas de urbanidade, mas estabelecendo vínculos frágeis com a terra, e, portanto vulneráveis a expulsões e remoções, além do cotidiano de especulação dos atravessadores, conforme pode ser observado, a partir dos depoimentos dos representantes dos moradores em áreas do Programa de Urbanização:

No Chapéu de Couro quem tomava conta era um caseiro, o dono quase não vinha. Ele trazia as pessoas e botava para morar lá. Falava que era o dono. Passado um tempo, chamava você e dizia que precisava regularizar o documento [...] Você pode ir comigo no Cartório? Vou! Então, vinha, reconhecia a firma de que aquela pessoa estava lá há quatro, cinco anos, e ele registrava como dele lá no Cartório. Então, surgiu até isso no caminho. Foi descoberto que teve terreno que ele vendeu. Além disso, o terreno era vendido cinco, seis vezes pra mesma pessoa. De noite, os caras iam lá e tiravam, e vendiam pra outro [...] Eu tenho um primo que ele foi pra lá, destocou a terra. Na época, ele pagou R\$ 400. Mas, quando foi morar, já tinha gente. Meteram o cano na cara dele e falaram, desce, isso aqui é nosso. Perdeu o dinheiro! [...] (Informação verbal)⁶.

Dessa forma, na condição de insegurança da propriedade existe sempre a possibilidade da remoção, pois a obtenção da propriedade é duvidosa e informal, e

⁵ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Urbanização.

⁶ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Urbanização.

o local é sempre tido como potencialmente perigoso, e, portanto, alvo da ação da polícia.

É sob essa perspectiva que Rolnik (2006, p. 200) alerta para o fato de que nesse modelo de urbanização, o mercado formal não só produz privadamente a cidade, como é produtor e reproduzidor de desigualdades sociais.

A presença do vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Diante desse cenário, a autora afirma que a construção do direito à cidade requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso à terra legal e formal por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza, instrumentos e processos que vigoraram no campo do planejamento e gestão do solo urbano nas cidades.

Sob esses pressupostos, apresenta-se, a seguir, a avaliação dos programas de Regularização Fundiária, Urbanização de Favelas, Bolsa Aluguel e Provisão de Moradia (com o PMCMV) implementados, em Osasco, a partir de 2005, no contexto de uma Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano, que tem como motor transformar as *áreas livres* em cidade, sustentada nos pilares de legislação urbanística e na participação comunitária da sociedade civil organizada (SÃO PAULO, 2012).

3.2 Acesso e atendimento a serviços essenciais urbanos e disponibilidade de infraestrutura urbana

A disponibilidade de serviços de saneamento básico, infraestrutura e também boa localização são determinantes na qualidade da moradia. O entendimento de saneamento básico como a oferta de serviços públicos de

saneamento ambiental, compreendendo tanto o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, como também o manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo das águas pluviais urbanas, expressa resultados positivos na direção dos direitos.

O atendimento adequado de água, esgoto, eletricidade e coleta de lixo são serviços públicos essenciais para a garantia do bem-estar urbano, independente se ser ofertados por empresas públicas ou por empresas privadas por meio de concessão pública.

A realidade anterior à intervenção dos programas habitacionais, em Osasco, confirma a ausência do atendimento desse tipo de serviços, revelando, ainda, que, além do processo de auto-construção da moradia, nos segmentos de trabalhadores pobres *as pessoas chegam antes e a cidade depois*. É o que deixam entrever os relatos dos representantes de moradores em áreas incluídas no Programa de Urbanização, quando ao destacar as condições anteriores ao Programa, apontaram as estratégias de solução encontradas pelos moradores para ter acesso a itens básicos de sobrevivência que a cidade, até então, não efetivara.

A energia e a água era difícil. Um dia, a gente estava lá... só olhar e achar... Olha, gente, a gente precisa dar uma solução para isso aqui. Vamos cavar [...] (olha a nossa inteligência), vamos cavar e encontrar a rede da Sabesp, faz um furinho e pega água. Simples assim! A gente foi lá, abriu o cano com uma alavanca [...] [alguém comentou: fazendo um “gato” da Sabesp] e quando bateu, vocês não têm ideia. A água foi em cima, quase não dava tempo de sair do buraco. Os moradores, que já não queriam que a favela ficasse ali, chamaram a polícia. A polícia veio com o carro e olhou e foi embora... Em seguida, chegou o carro da Sabesp. O cara da Sabesp, chegou, olhou e falou vocês são malucos! No final, ele autorizou a equipe a colocar uma rede de água porque disse que se não colocasse, íamos fazer de novo. E, é fato, a gente ia quebrar. Aí ele mandou diminuir. Colocou uma redução e colocou uma rede de 50 e foi como conseguimos colocar água em todas as ruas [...] A energia foi a mesma coisa. Colocaram um fio que era só pra essas áreas aqui... Só que, o que aconteceu? Foi crescendo muito e este fio que era pra cá, acabou passando por aqui e subindo pro morro, e aí, ferrava direto. Estourava... morreu até gente, você lembra? Tinha que ser assim, porque não tinha outro jeito [...] (Informação verbal)⁷.

Após a intervenção dos programas habitacionais, a pesquisa com moradores e representantes revela não só mudanças no atendimento dos serviços de saneamento e de fornecimento de energia elétrica, mas, sobretudo, o significado e a centralidade desse acesso, básico e garantido para a cidade formal, mas,

⁷ Dados retirados da entrevista feita com o Grupo de Discussão do Programa Urbanização.

ausente, do ponto de vista da sua adequação e formalização, para essa população até então. Assim, diante da indagação primeira sobre o que mudou na vida das pessoas, todos os programas apresentaram as suas considerações com esta dimensão, conforme pode ser observado pelo depoimentos dos representantes dos moradores:

Agora, temos energia dentro de casa, antes era gato [...] A água era emprestada, tinha que comprar canos para puxar água. Luz era clandestina, agora não. [...] A rede de água porque antes não tinha água, sempre faltava e agora não falta mais, é legalizada com registro [...] A água, que antes era mangueira, vivia quebrando e sempre ficávamos sem água [...] A Rede de saneamento básico, antes o esgoto era a céu aberto. Hoje temos esgoto e água. [...] Com o esgoto diminuiu o mal cheiro [...] (Informação verbal)⁸.

A rede de esgoto e de Eletropaulo. Antes quando a gente descia e estava chovendo, era proibido passar do lado da viela pra cá, porque aquelas porcarias batiam aqui, ó! De esgoto e sujeira. Não conseguia nem comer direito porque sentia aquele cheiro horrível [...] Os ratos era um horror, o maior dos problemas. Guardava meus alimentos, ali, dentro de um balde de lata de mantimento. Lá em casa era tudo cheio de madeirinha pra pendurar as coisas [...] (Informação verbal)⁹.

Paralelamente, nos questionários aplicados, no Programa de Urbanização de Favelas, observa-se um amplo reconhecimento da mudança exercida no acesso aos serviços de abastecimento de água e energia elétrica (destacada como melhoria por aproximadamente 80% dos entrevistados), de esgoto (por 71%) e de coleta de lixo (por 60%) (Tabela 1).

Na provisão de nova moradia, com o PMCMV, a melhoria do atendimento desses serviços é apontada por em torno de 60% dos entrevistados.

Já na Regularização Fundiária, percebe-se, até pela própria natureza da intervenção, uma opinião dividida entre os moradores que destacaram melhoria e/ou persistência nas condições de atendimento desses serviços. A análise dos dados permite apontar duas questões importantes. De um lado, os serviços de atendimento de esgoto e coleta de lixo foram os melhores avaliados pelos moradores, quase 60% dos entrevistados indicaram uma condição de melhoria (Tabela 2). Em contraposição, o abastecimento de água foi o único serviço que teve uma incidência

⁸ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Urbanização.

⁹ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Provisão de Moradia.

significativa de percepção de piora no atendimento, indicada por 21% dos entrevistados.

Tabela 1 - Percepção sobre atendimento de serviços essenciais urbanos - Programas de Urbanização e Regularização

Com o Programa o serviço de Fornecimento de Energia Elétrica:	Total dos Programas		Programa			
			Urbanização		Regularização	
	na	%	na	%	na	%
Melhorou	216	64,5	119	79,9	97	52,2
Piorou	10	3,0	4	2,7	6	3,2
Está igual	105	31,3	25	16,8	80	43,0
Não soube informar	4	1,2	1	0,7	3	1,6
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0
Com o Programa o serviço de Abastecimento de Água:	Total dos Programas		Programa			
			Urbanização		Regularização	
	na	%	na	%	na	%
Melhorou	208	62,1	124	83,2	84	45,2
Piorou	40	11,9	1	0,7	39	21,0
Está igual	83	24,8	23	15,4	60	32,3
Não soube informar	4	1,2	1	0,7	3	1,6
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0
Com o Programa o serviço de Rede de Esgoto:	Total dos Programas		Programa			
			Urbanização		Regularização	
	na	%	na	%	na	%
Melhorou	213	63,6	106	71,1	107	57,5
Piorou	20	6,0	7	4,7	13	7,0
Está igual	90	26,9	32	21,5	58	31,2
Não soube informar	12	3,6	4	2,7	8	4,3
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0
Com o Programa o serviço de Coleta de Lixo:	Total dos Programas		Programa			
			Urbanização		Regularização	
	na	%	na	%	na	%
Melhorou	199	59,4	90	60,4	109	58,6
Piorou	23	6,9	12	8,1	11	5,9
Está igual	108	32,2	45	30,2	63	33,9
Não soube informar	5	1,5	2	1,3	3	1,6
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0

Base: total de domicílios

A questão não foi aplicada nos domicílios do Programa Bolsa Aluguel

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

**Tabela 2 - Percepção sobre atendimento de serviços essenciais urbanos -
Programas de Provisão**

Comparando com a moradia anterior, os serviços melhoraram, pioraram ou estão iguais?		Provisão de Moradia	
		na	%
Fornecimento de água	melhorou	62	63,9
	piorou	2	2,1
	está igual	33	34,0
Rede de esgoto	melhorou	61	62,9
	piorou	10	10,3
	está igual	26	26,8
Fornecimento de energia elétrica	melhorou	56	57,7
	piorou	7	7,2
	está igual	34	35,1
Coleta de lixo	melhorou	54	55,7
	piorou	14	14,4
	está igual	29	29,9
Base		97	100,0

Base: total de domicílios

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

Mas, além dos serviços públicos essenciais, a cidade deve ofertar, assim mesmo, condições de infraestrutura urbana expressas na disponibilidade de iluminação pública, pavimentação, calçada, rampa para cadeirantes e logradouro, que possibilitam, quando existem, melhor qualidade de vida para os moradores.

Com relação à iluminação pública, mesmo considerando que os programas possuem naturezas e intervenções habitacionais e urbanas diferenciadas, a avaliação dos moradores tende a ser homogênea, independentemente da modalidade analisada. Assim, a existência de iluminação pública no entorno dos domicílios foi apontado como melhoria por mais da metade dos entrevistados. Além de chamar a atenção para quase 11% dos entrevistados que indicaram uma condição de piora e dos outros 25 % que indicam não ter havido mudança na condição anterior, parece importante ponderar o quanto a iluminação das ruas está associada para os moradores à sensação de segurança no bairro e na cidade (Tabela 3).

Tabela 3 - Percepção sobre Iluminação Pública

Com o Programa a Iluminação Pública:	Total dos Programas		Programa					
			Urbanização		Regularização		Provisão	
	na	%	na	%	na	%	na	%
Melhorou	209	62,4	95	51,1	95	51,1	46	47,4
Piorou	39	11,6	33	17,7	33	17,7	16	16,5
Está igual	84	25,1	56	30,1	56	30,1	35	36,1
Não soube informar	3	0,9	2	1,1	2	1,1	0	0,0
Base	335	100,0	186	100,0	186	100,0	97	100,0

Base: total de domicílios

A questão não foi aplicada nos domicílios do Programa Bolsa Aluguel

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

O asfaltamento e calçamento das ruas, bem como a organização de ruas, sua nomeação e existência de logradouro foram grandes destaques da avaliação dos moradores dos programas de urbanização e regularização, tanto nos questionários aplicados como nos grupos de discussão com os representantes. Na urbanização em torno de 80% dos entrevistados apontaram melhorias no asfaltamento e nomeação das ruas, e 64,4% destacaram a existência de calçadas. Na regularização, mesmo que em menor proporção, a melhoria no asfaltamento e nomeação das ruas foi apontada por em torno de 60% dos entrevistados e o calçamento por 51,6% (Tabela 4).

Tabela 4 - Percepção sobre asfaltamento, calçamento e nomeação de ruas

Com o Programa o Asfaltamento das ruas:	Total dos Programas		Programa			
	na	%	Urbanização		Regularização	
			na	%	na	%
Melhorou	238	71,0	119	79,9	119	64,0
Piorou	26	7,8	3	2,0	23	12,4
Está igual	68	20,3	26	17,4	42	22,6
Não soube informar	3	0,9	1	0,7	2	1,1
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0

Com o Programa a pavimentação das calçadas:	Total dos Programas		Programa			
	na	%	Urbanização		Regularização	
			na	%	na	%
Melhorou	192	57,3	96	64,4	96	51,6
Piorou	40	11,9	8	5,4	32	17,2
Está igual	100	29,9	44	29,5	56	30,1
Não soube informar	3	0,9	1	0,7	2	1,1
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0

Com o Programa a Nomeação das ruas:	Total dos Programas		Programa			
	na	%	Urbanização		Regularização	
			na	%	na	%
Melhorou	233	69,6	121	81,2	112	60,2
Piorou	36	10,7	4	2,7	32	17,2
Está igual	60	17,9	21	14,1	39	21,0
Não soube informar	6	1,8	3	2,0	3	1,6
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0

Base: total de domicílios

A questão não foi aplicada nos domicílios do Programa Bolsa Aluguel

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

A formalização e organização das ruas representam a percepção da cidade formal; ter endereço com nome de rua, logradouro e Código de Endereçamento Postal (CEP) é passar a existir na cidade. A discussão com os representantes qualifica o impacto dessa dimensão no cotidiano de vida e na percepção do morador, que se sente e sente o seu bairro reconhecidos, já não mais como favelado ou favela, ou, como sinônimo do não lugar, da periculosidade e malandragem.

Hoje as ruas todas tem CEP. Antigamente não tinha. O CEP veio da regularização. As ruas tinham nomes, mas a gente colocava os CEPs próximos. Por exemplo, dava o CEP da Rua Paranaense e aí todo mundo vinha com o mesmo CEP, da Paranaense. Na medida em que regularizou e que colocou os nomes, já veio o CEP. Isso melhorou significativamente para a correspondência porque antigamente as correspondências não chegavam, extraviava muito. Hoje, não. Hoje, alguém pode me achar, tenho

endereço fixo, posso comprar nas Casas Bahia ou fazer uma conta no Banco. Hoje é um bairro que se vê, correio entra, é um bairro que não tem viela. Temos ruas asfaltadas, luz, água, esgoto. É um bairro bom. Eu gosto de morar lá, se você quer saber. (Informação verbal)¹⁰.

Hoje, o cidadão tem um apartamento de cinquenta metros quadrados, tem água, tem energia, tem o transporte público, tem a segurança pública [...] Agora, a polícia passa na porta, a rua tem um endereço. O problema ainda, é que não tem um CEP, mas isso aí é uma outra briga que passa por fora do nosso controle, do controle da Secretaria. A Habitação não consegue controlar isso. Já tivemos várias reuniões com o Correio, com o Presidente do Correio, e, cada vez, inventam uma desculpa. [...] Antes a pessoa não dizia que morava ali, tinha vergonha de dizer onde morava. Não se mostrava. Tinha vergonha devido ao barraco [...] Hoje, diz moro ali, no Colinas e isso é bem diferente. Em 2003, fiz uma compra no Mercado, aqui embaixo, na capitão Mendes Peixoto, tinha acabado de sair do emprego, fui lá e fiz uma compra. Porque é a primeira coisa que a gente faz quando sai de um emprego: faz uma compra boa para desafogar. Fiz a compra, paguei e quando eu dei o endereço que era para eles levarem, falaram que não levavam. Aquilo para mim foi o fim do mundo. Eu tenho dinheiro, estava pagando, e o cara chegou pra mim e disse que não entregava a compra porque era uma questão de risco, eles não entregavam lá. Hoje, passam na porta, entregando panfletinho, oferecendo as coisas pra gente. (Informação verbal)¹¹.

Hoje temos uma moradia com asfalto e esgoto canalizado. Antes não tinha. Aqui é melhor por que tem asfalto e saneamento básico. É bem perto do ponto de ônibus e do mercado. (Informação verbal)¹².

A diferenciação na efetivação do CEP nos Programas de Regularização e Urbanização apontados nos depoimentos dos representantes repercute na opinião dos moradores quando avaliam o serviço do Correio: a melhoria indicada por 55,4% dos entrevistados no Programa de Regularização cai para 1,3% no Programa de Urbanização, pois ao não ter sido efetivado o CEP, prepondera a persistência da condição anterior (71% indicam que nada mudou).

A implantação de infra-estrutura urbana para a totalidade dos domicílios (SEH DU 2005-2008) da área contemplada no Programa de Urbanização (situada no maior setor de exclusão social do município, carente de infra-estrutura urbana e serviços públicos) ainda não foi finalizada, por diversas dificuldades técnicas no decorrer das obras, desmoronamento nos períodos de chuva e limitação dos recursos disponibilizados pelos Governos Federal e Municipal. Segundo a SEH DU, entre 2008 e 2012, as obras que concluíram a implantação de serviços públicos de

¹⁰ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Regularização.

¹¹ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa de Urbanização.

¹² Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa Bolsa Aluguel.

fornecimento de água, energia elétrica e coleta de esgotos chegaram a cerca de 80% dos domicílios, a pavimentação de 70% das vias de acesso existentes. Essa intervenção gradativa e, por vezes, com interrupções momentâneas, gera insatisfação e sensação de que nada foi feito, como expressam alguns moradores entrevistados, na pesquisa com questionário: “Não temos nada, não chegou nada até aqui com a urbanização. [...] Nada, nenhuma porque cai a energia toda hora. As ruas estão sujas e os bueiros entupidos. [...] Para mim não teve nenhum benefício. [...] Nenhum. (Informação verbal)¹³.

Em função disso, parece importante refletir sobre o significado de intervir parcial e progressivamente em áreas tão degradadas e isentas de cidade e os desafios postos, tanto para garantir a universalidade da intervenção como, para, construir, num contexto de baixa participação, estratégias alternativas de informação e aproximação da população.

Já as repostas dos moradores no programa de provisão de moradia precisam ser analisadas e compreendidas na sua particularidade. No PMCMV, a avaliação dos moradores está permeada pela contradição entre a concretização do direito à moradia e os efeitos da mudança de bairro, das relações de poder que se reconfiguraram na nova vizinhança e do acesso à cidade; questões que parecem incidir no conjunto da percepção dos moradores com relação aos diversos temas avaliados. Exemplo disso, são os baixos índices de melhoria apontados pelos moradores na questão de asfaltamento e calçamento das ruas, se considerarmos as condições anteriores de moradia e o desenho do projeto nesse quesito.

Note-se que ao considerar as áreas de origem dos moradores, é possível destacar como denominador comum a situação de risco das áreas de ocupação, ora localizadas em terrenos onde existiam redes de alta tensão, com ocorrência de incêndios, ora face à sua localização na beira de córregos ou em terrenos com desníveis pronunciados que derivavam em deslizamentos e enchentes frequentes. Mesmo morando num conjunto habitacional todo asfaltado e localizado numa periferia consolidada, do ponto de vista de infraestrutura urbana, observa-se que a percepção positiva de mudança não alcançou nem a 50% dos moradores. Isto acontece, inclusive, porque os moradores do conjunto habitacional Flor de Jasmim,

¹³ Dados retirados do questionário aplicado com os Moradores.

apesar da precariedade e risco anterior das moradias, estas estavam localizadas em áreas à margem de ruas asfaltadas e de fácil acesso.

Tabela 5 - Percepção sobre asfaltamento, calçamento e acesso de veículos

Comparando com a moradia anterior, os serviços melhoraram, pioraram ou estão iguais?		Provisão de Moradia	
		na	%
Asfaltamento de ruas	melhorou	41	42,7
	piorou	19	19,8
	está igual	36	37,5
Acesso de veículos	melhorou	38	40,0
	piorou	21	22,1
	está igual	36	37,9
Calçamento de ruas	melhorou	40	41,7
	piorou	29	30,2
	está igual	27	28,1
Base		97	100,0

Base: total de domicílios

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

Mas importante apontar, também, que a despeito das condições de precariedade existentes nas áreas contempladas na provisão da nova moradia, o ponto de chegada também apresenta problemas. O levantamento realizado pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e representado nos mapas, a seguir, revela a existência de problemas nas calçadas no entorno imediato ao conjunto habitacional (indicados na cor vermelha) expressos na identificação de buracos, desníveis e pavimentação mal feita. O descompasso, ainda existente entre o calçamento em boas condições (na cor azul) e o calçamento irregular (na cor vermelha) demonstra que o desenho em termos de infraestrutura urbana, não pode ser pensado, apenas restrito à área do condomínio fechado, mas também ao seu entorno imediato.

Mapa 1 – Identificação de calçadas no entorno do Conjunto Habitacional Flor de Jasmim



Fonte: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV.** São Paulo, 2014.

Associado à questão do calçamento, chama a atenção a pouca mudança, apontada pelos moradores, com relação ao rebaixamento de calçadas e rampas para cadeirantes, que poderia ter sido mais presente, tanto no processo de urbanização, como na implementação do PSH, associado ao Programa de Regularização Fundiária. Assim, 61% dos moradores entrevistados consideram que não houve mudança nesse sentido. Em contraposição, os programas priorizaram o atendimento para esse segmento, já que a pesquisa também apontou a existência de 12,9% de moradores com deficiência nos domicílios do Programa de Regularização, 10,1% na Urbanização, 6,7% no Bolsa Aluguel e 5,4% na provisão de nova moradia (Tabela 6). Entre as deficiências, as mais mencionadas são em ordem decrescente, a motora, com presença de cadeirantes, a visual e a deficiência mental.

Tabela 6 - Acesso para cadeirantes

Com o Programa as Calçadas foram rebaixadas para acesso de cadeirantes:	Total dos Programas		Programa			
			Urbanização		Regularização	
	na	%	na	%	na	%
Sim	47	14,0	26	17,4	21	11,3
Não	45	13,4	10	6,7	35	18,8
Está igual	206	61,5	91	61,1	115	61,8
Não soube informar	37	11,0	22	14,8	15	8,1
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0

Base: total de domicílios

A questão não foi aplicada nos domicílios do Programa Bolsa Aluguel

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

Essa questão, além de apresentar necessidades a ser incorporadas e contempladas do ponto de vista do projeto físico, demanda diretrizes específicas para o trabalho social de articulação com ações especializadas na área de saúde, bem como de estratégias de acessibilidade e sociabilidade de pessoas com baixa mobilidade.

3.3 Mobilidade urbana e a cidade como lugar de reprodução da força de trabalho

Para o morador da região metropolitana de São Paulo é praticamente impossível ter como referência somente o município de residência, pois a dinâmica metropolitana impõe a realização de uma diversidade de percursos para se conseguir acessar às respostas das demandas socioeconômicas e culturais. Estes percursos implicam em quantidade de deslocamentos, variedades de meios para se locomover, gastos em tempo e dinheiro para realizá-los, além dos desgastes físicos e mentais inerentes ao cotidiano de viagens necessárias para suprimento das diferentes necessidades (PAZ, 2014).

Nesse sentido, a capacidade de mobilidade da população deve ser compreendida na perspectiva de análise das condições de mobilidade urbana nos contextos metropolitanos e, no caso do Estado de São Paulo, do ponto vista regional, tendo em vista, conforme aponta Maricato (2013), a aproximação cada vez mais evidente nas imagens espaciais das regiões metropolitanas de São Paulo,

Campinas e a Baixada Santista, que decorrem do processo crescente de loteamento de novas áreas, reproduzindo a configuração de novos espaços isentos de infraestrutura urbana.

A questão da mobilidade urbana envolve, por outro lado, a contradição entre a prioridade da ação pública pelo transporte individual e pelas obras de infraestrutura dedicadas à circulação de automóveis, em detrimento do transporte coletivo e da capacidade de amplos segmentos da população de se locomover na cidade. O que gera, também, impacto na saúde das cidades e a sua população (poluição, doenças decorrentes do estresse urbano e do desgaste físico e mental). Nesse sentido, Maricato (2013, p. 43) alerta: “É da vida, do tempo perdido, mas também da morte, literalmente, que estamos tratando.”

Considerando os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, o Índice de Mobilidade Urbana¹⁴ (RIBEIRO, 2013), situa o município de Osasco no décimo nono lugar. Ou seja, mesmo Osasco sendo uma cidade rica do ponto de vista do crescimento do PIB é densamente povoada, possui forte incidência de circulação de trabalhadores que cotidianamente se deslocam para o município ou viajam para os seus locais de trabalho nos municípios vizinhos, mas, apresentam problemas, não menos relevantes, do ponto de vista mobilidade dessa força de trabalho.

Analisar as experiências dos programas habitacionais exige explicitar o quanto a intervenção derivou em novos deslocamentos geográficos no cotidiano dos moradores, bem como considerar uma série de medidas que contribuíram para a melhoria das condições de mobilidade.

Tanto no Programa de Urbanização como de Regularização Fundiária a intervenção não provocou uma mudança do local da moradia, as famílias permaneceram nas áreas às que pertenciam. Nesses programas as ações de pavimentação e formalização das ruas provocaram e promoveram melhorias no efetivo acesso à cidade, do ponto de vista do transporte público.

Nessa perspectiva, mesmo considerando que a Regularização Fundiária não passou por um processo de pavimentação da magnitude alcançada no Programa de Urbanização, em torno de 40% dos entrevistados avaliam que o

¹⁴ Construído no âmbito do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), pelo Observatório das Metrôpoles refere-se ao tempo de deslocamento casa-trabalho.

acesso ao transporte público melhorou após a intervenção dos Programas. Os depoimentos dos representantes de moradores de áreas incluídas nos Programas de Urbanização e Regularização Fundiária, dos beneficiários do Bolsa Aluguel, bem como da Equipe Técnica de Trabalho Social explicitam de que forma as diversas ações implementadas incidiram não só nas condições e capacidade de se deslocar, mas também o significado disso para o acesso formal à cidade.

Não tinha transporte. Para você ir ao Mercado, ou num Pronto Socorro, levar alguém era a maior dificuldade [...] Lá não entrava nada, não tinha acesso por nada. Então, o PAC chegou e foi urbanizando. A avenida toda, a general Harold está toda um tapete. Então, agora temos acesso [...] (Informação verbal)¹⁵.

Aqui é melhor porque tem asfalto e saneamento básico. É bem perto do ponto de ônibus e mercado. (Informação verbal)¹⁶.

Hoje, eu moro num lugar que tem asfalto, que tem carro passando na porta, que tem ônibus chegando na casa da gente. (Informação verbal)¹⁷.

Porque antes a cidade acabava aqui. A gente fala sempre do ônibus que vinha até aqui. Daqui pra cá não passava. Só passava quem morava. Então, o primeiro dia que eu vi o ônibus, de fato, entrando dentro dos Portais e do Colinas, deu um sentimento, assim, a cidade chegou a esse pedaço de cidade. As pessoas fazem parte da cidade, agora. (Informação verbal)¹⁸.

Enquanto esses depoimentos reconhecem avanços, revelam também a expectativa de garantir a completude e universalização dessa melhoria de acesso para todos os moradores das áreas: “Nós ainda temos problemas: não terminou as ruas, algumas foram feitas, outras não. Não é que está tudo por fazer, teve melhoria e está andando. [...] Pra ficar bom tem que chegar para todos os moradores.” (Informação verbal)¹⁹.

Paralelamente, os desafios postos para a questão do transporte público ficam evidenciados na aplicação dos questionários com os moradores: quase a metade dos entrevistados do Programa de Urbanização indicou que nada mudou

¹⁵ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa Urbanização.

¹⁶ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa Bolsa Aluguel.

¹⁷ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa Urbanização.

¹⁸ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Profissional da Equipe do Trabalho Social.

¹⁹ Dados retirados da entrevista feita com os Representantes dos moradores do Programa Urbanização e Regularização Fundiária.

(48,3%), e no Programa de Regularização 30,6% dos entrevistados indicaram piora na sua condição e 28,5% têm a percepção de que a sua condição se manteve inalterada, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 7 - Percepção sobre transporte público

Com o Programa o acesso ao Transporte Público:	Total dos Programas		Programa			
			Urbanização		Regularização	
	na	%	na	%	na	%
Melhorou	130	38,8	62	41,6	68	36,6
Piorou	70	20,9	13	8,7	57	30,6
Está igual	125	37,3	72	48,3	53	28,5
Não soube informar	10	3,0	2	1,3	8	4,3
Base	335	100,0	149	100,0	186	100,0

Base: total de domicílios

A questão não foi aplicada nos domicílios do Programa Bolsa Aluguel

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

Como afirma Ermínia Maricato (2013) a cidade é o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho, e nem toda melhoria das condições de vida passa apenas com melhores salários ou distribuição de renda. Supõe, sobretudo, da efetivação de políticas urbanas que garantam moradia, serviços, infraestrutura urbana e transporte adequado. “Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. Suas características e até mesmo a forma como se realizam fazem a diferença.” (MARICATO, 2013, p. 33).

Assim o direito à moradia adequada não se restringe à conquista da propriedade ou à necessária garantia de estrutura física, pois envolve também a sua localização e à capacidade de acesso dos moradores às diversas atividades e serviços. Os locais de emprego e os deslocamentos realizados são cruciais quando associados ao tempo e custo da mobilidade urbana.

Nos quatro Programas analisados, a maior parte dos moradores acima de 17 anos que trabalhavam exercem suas ocupações fora do bairro e até mesmo em outras cidades (71,4%), sendo o ônibus o principal meio de transporte (para 51% dos trabalhadores nos Programas de Urbanização, Regularização e Bolsa Aluguel e para 78% na Provisão Moradia) (Tabela 8).

Tabela 8 - Local onde moradores exercem o trabalho

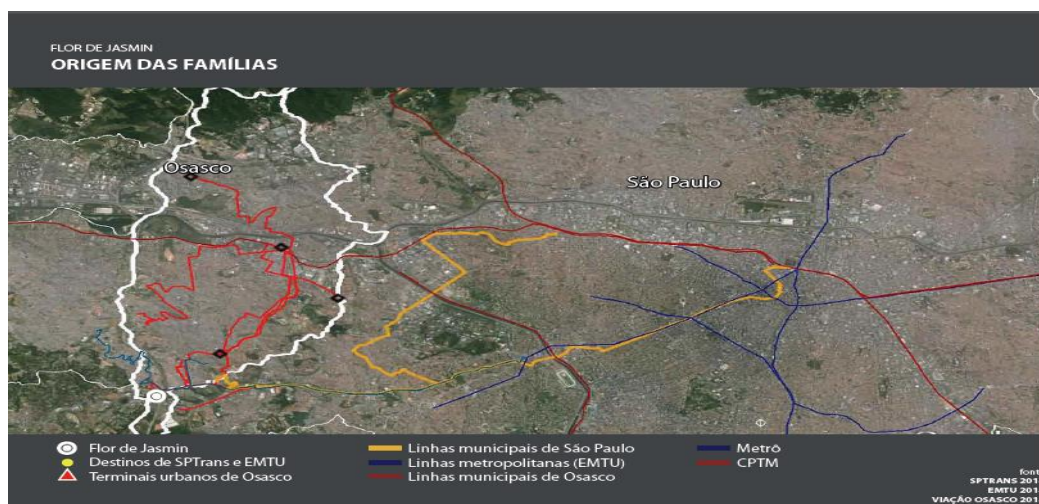
Onde os moradores exercem o trabalho?	Total dos Programas		Programa							
			Urbanização		Regularização		Bolsa Aluguel		Provisão	
	na	%	na	%	na	%	na	%		
No domicílio	61	9,5	28	10,4	31	9,3	2	5,1	15	10,8
No bairro	122	19,1	56	20,9	56	16,9	10	25,6	28	20,1
Em outro bairro	200	31,3	80	29,9	101	30,4	19	48,7	53	38,1
Em outro município	256	40,1	104	38,8	144	43,4	8	20,5	43	30,9
Base	639	100,0	268	100,0	332	100,0	39	100,0	139	100,0
Base reduzida: moradores que trabalharam nos últimos 30 dias										

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

No PMCMV a questão da mobilidade e acesso à cidade é um nó, pois ao implicar uma mudança do local de moradia, reconfiguraram-se as condições e centralidades dos acessos.

Note-se que o conjunto habitacional foi integrado por moradores provenientes de áreas que supuseram deslocamentos geográficos diversos, tomando como referência o local da nova moradia. Pelo mapa dos locais de origem das famílias percebe-se que uma das áreas contempladas (o Assentamento Carlos Lamarca) encontrava-se mais próxima de onde se localiza o Conjunto Habitacional Flor de Jasmim. O mesmo não ocorreu com as famílias das outras áreas e demandas atendidas (como o Jardim Aliança, Jardim D'Ávila e parte da demanda do Bolsa Aluguel), cuja localização está mais ao norte de Osasco, enquanto o Conjunto Habitacional Flor de Jasmim encontra-se no extremo sul da cidade, já na fronteira com o município de São Paulo.

Mapa 2 – Localização do origem dos moradores no Conjunto Habitacional Flor de Jasmim



Fonte: (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2014).

Esses deslocamentos geográficos representaram mudanças substantivas para os moradores. Não só pelo que representa morar na periferia da periferia, a quase um quarteirão da fronteira do município, com São Paulo, o que incidirá no acesso a serviços de saúde e educação, na percepção de morar longe e no aumento de tempo e gastos com deslocamentos. Mas, porque também, mesmo sendo uma periferia consolidada, não representa para esses moradores a facilidade do acesso aos serviços locais de referência do dia a dia (seja porque não existem ou porque são mais caros). O depoimento dos moradores explicita muito bem essa questão: “Lá (o bairro anterior) a acessibilidade era boa, em tudo.” (Informação verbal)²⁰, lembrando o conjunto de serviços próximos como “[...] bancos, mercado, pronto socorro, lotérica, borracharia, reciclagem.” (Informação verbal)²¹. A despeito do apartamento, ser destacado em termos de *conforto, segurança de vida, direito à moradia*, a referência da moradia anterior é que “[...] lá eu ia a pé [...]” (Informação verbal)²². Essas condições de existência e acesso a pé aos serviços do dia a dia é que se mostra como a *acessibilidade boa*.

De fato, a relação de proximidade é importante para qualquer morador de uma cidade, pois representa a facilidade de resolver as pequenas coisas do dia a dia, no bairro; questão que mesmo, cada vez mais raras nas metrópoles, faz parte da memória coletiva da nossa forma de conviver nas cidades. Para os moradores

²⁰ Dados retirados do questionário aplicado com os Moradores.

²¹ Dados retirados do questionário aplicado com os Moradores.

²² Dados retirados do questionário aplicado com os Moradores.

que provém de favelas e periferias, essa relação ganha novos contornos, pois a rua e as relações tecidas com os pequenos serviços locais envolvem os próprios vizinhos, produzindo, assim, laços de sociabilidades e lógicas de solidariedade diversas das existentes nos comércios de áreas mais comerciais e centrais. O perto e o longe não se referem apenas a uma distância geográfica, mas, também às relações de partilha de condições, destinos e experiências, tecidas pela proximidade e cumplicidade da vizinhança ou impedidas pelo distanciamento de relações mais formais.

Já o perto e o longe do ponto de vista da distância geográfica ganham centralidade quando analisado o acesso aos locais de trabalho, pois expressam as condições de deslocamentos diários que os trabalhadores realizam para garantir as suas condições de subsistência. As declarações sobre o tempo de deslocamento para trabalho demonstram, claramente, como a mudança significou um aumento na distância em relação ao local de trabalho, pois a maioria dos entrevistados (cerca de 70%) revelou que da moradia anterior o tempo gasto para trabalhar variava entre menos de 30 minutos a 1 hora. E, da moradia atual o tempo gasto subiu para um intervalo de mais de 30 minutos a 2 horas, abarcando também 70% dos entrevistados, conforme a tabela a seguir.

Tabela 9 - Tempo médio de deslocamento até o trabalho

Tempo médio de deslocamento até o trabalho	Provisão de Moradia			
	Moradia anterior		Moradia atual	
	na	%	na	%
Menos de 30 minutos	52	45,6	22	17,3
De 30 minutos a 1 hora	24	21,1	38	29,9
Mais de 1 hora a 2horas	29	25,4	49	38,6
Mais de 2hs	9	7,9	18	14,2
Base	114	100,0	127	100,0

Base reduzida: moradores que trabalharam nos últimos 30 dias

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

A mudança impactou não somente no tempo de deslocamento dos trabalhadores, mas também nos gastos com transporte. A tabela a seguir evidencia que na situação anterior havia um percentual significativo que não tinha gastos com transporte para ir ao trabalho e, que somados àqueles trabalhadores que gastavam até R\$3,00, correspondiam a uma parcela 72% nessa condição. Porém, na situação

atual na nova moradia, 51,2% gastam mais de R\$3,00 a R\$6,00, 24,4% dependem entre R\$10,00 a R\$15,0 e 6,3% de R\$15,00 a R\$30,00. Observa-se, a partir desse cenário, que provavelmente um dos mais fortes impactos advindos com a mudança tenha sido em relação ao acesso ao local de trabalho, implicando em aumento de tempo de deslocamento e de gastos com transporte.

Tabela 10 - Despesa com transporte para o trabalho

Despesa com transporte para o trabalho	Provisão de Moradia			
	Moradia anterior		Moradia atual	
	na	%	na	%
Nada	26	23,6	15	11,8
Até 3,00	1	0,9	1	0,8
Mais de 3,00 a 6,00	53	48,2	65	51,2
Mais de 6,00 a 10,00	13	11,8	7	5,5
Mais de 10,00 a 15,00	13	11,8	31	24,4
Mais de 15,00 a 30,00	4	3,6	8	6,3
Média	7,92		10,32	
Base	110	100,0	127	100,0

Base reduzida: moradores que trabalharam nos últimos 30 dias

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

Conseqüentemente, e, mesmo não havendo unanimidade entre as respostas, a maioria (quase 39%) dos entrevistados indicou uma piora nas condições do serviço de transporte público, conforme observado na tabela a seguir.

Tabela 11 - Percepção sobre transporte público

Comparando com a moradia anterior, os serviços melhoraram, pioraram ou estão iguais?		Provisão de Moradia	
		na	%
Transporte público	melhorou	27	28,4
	piorou	37	38,9
	está igual	31	32,6
Base		97	100,0
Base: total dos domicílios			

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme dados do questionário estruturado aplicado junto aos moradores.

Na provisão de moradia, ainda, é preciso analisar as novas despesas de morar na cidade formal, num contexto socioeconômico de uma população que a sua inserção no mundo do trabalho é ainda fortemente marcada pela informalidade e pela intermitência do emprego, e, portanto na instabilidade e insegurança de renda.

Diferentemente dos Programas de Urbanização, Regularização e Bolsa Aluguel, onde as novas despesas decorrentes do acesso formal aos serviços essenciais urbanos, não foram apontadas como uma sobrecarga no orçamento familiar, inclusive indicando que em termos socioeconômicos o conjunto da vida melhorou nos últimos anos; na Provisão de Moradia o peso das novas despesas (seja por novos deslocamentos, porque o bairro é mais caro, ou porque passaram a existir novas despesas, como a taxa do condomínio, que representa, inclusive, mais do dobro do valor da prestação) foi recorrentemente mencionado durante a aplicação dos questionários com os moradores.

Com isto, fica evidenciado que isenção do condomínio e a importância de tarifas sociais para a Provisão de Moradia tornam-se condição da garantia da segurança da posse e propriedade recentemente adquirida.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa de avaliação aqui analisada foi concebida como processo que permite construir conhecimento das práticas onde a política pública intervém e, assim, captar as demandas da sociedade, desenhar melhor seus objetivos, iluminando o contexto da gestão e imprimindo coerência às ações públicas.

Pode-se afirmar, portanto, que a avaliação é uma exigência democrática, pois, ao intensificar o diálogo público, contribui para que os cidadãos e sujeitos da intervenção das políticas sociais, não apenas tomem conhecimento, mas possam formar seu próprio julgamento sobre as ações públicas. Nesse sentido, a avaliação não é apenas medição de resultados, mas busca dar voz aos sujeitos para que possam expressar o seu julgamento e o seu sentir e debater as implicações da intervenção dos programas no seus modos e experiências de vida.

Realizar a avaliação dos programas significa considerar o contexto da política habitacional, que envolve múltiplas visões e interpretações, mecanismos de poder, existência de conflitos de interesses presentes nas relações que se estabelecem no espaço e no tempo onde se está atuando. Na experiência de Osasco destaca-se o comprometimento político do gestor público em ouvir a população e a ousadia na realização de uma avaliação que, indo além das exigências do agente financiador, promove a realização de uma análise crítica dos programas habitacionais existentes.

Assim, cria-se a possibilidade de interferir nas construções futuras dos programas habitacionais, e, conseqüentemente na capacidade de resposta do poder público, bem como fortalece a legitimidade da população no exercício do controle social e da participação cidadã.

Mas também a avaliação possui uma dimensão de produção de conhecimento, que auxilia à análise e compreensão dos traços persistentes de um modelo de urbanização dominante, excludente e predatório, que se atualiza e reconfigura, a despeito de um desenho de política habitacional e uma proposta de gestão comprometida com o direito à cidade.

Em paralelo a experiência social dos sujeitos da pesquisa revela o quanto a sociabilidade que impera hoje (na base do mercado, no consumo e na individualização) tem reconfigurado, também, as trajetórias coletivas e de

organização dos grupos de moradores. E o quanto as condições estruturais produzem e reproduzem novos contornos nas condições de precariedade e privação, estruturadas nos limites da pobreza, nas situações do desemprego, do trabalho precário e da ausência de garantias civis.

No cenário das periferias e da condição urbana, faz-se necessário retomar o Lúcio Kowarick (2009) que ao debater sobre a vulnerabilidade civil, se refere à integridade física face à desproteção da violência praticada pela polícia, o crime e o narcotráfico, expressa nos roubos, espancamentos, extorsões e humilhações que fazem parte do cotidiano, difíceis de aparecer tanto nas estatísticas oficiais, como na pesquisa aqui referida, pois há pactos de silêncios, relações de organização e poder reconfiguradas.

O desafio para a academia e a sociedade é compreender essas configurações, novas e evidentes, mas que permanecem na sombra, como elementos estruturantes da vida dos moradores e trabalhadores, e, que não raro são determinantes, condicionantes e fatores de coerção para mudança do local de moradia, e, portanto, para a perda de uma conquista recentemente adquirida.

A pesquisa na provisão de Moradia, no PMCMV, vem a reafirmar o que os estudos na questão urbana já estão apontando há algum tempo. As cidades brasileiras mudaram, as redes urbanas chegaram na periferia, e por tanto, o contraponto centro-periferia, não dá conta da nova gramática urbana. Hoje, existem nas diversas cidades das regiões metropolitanas periferias consolidadas, com infraestrutura e serviços, inexistentes nas décadas anteriores. Entretanto, é necessário refletir e pesquisar o que representa morar nas periferias das periferias, cada vez mais presentes nas fronteiras urbanas e o quanto isso dificulta a efetivação do direito à moradia.

Nesse contexto, resta, para início de conversa, problematizar as fronteiras político administrativas dos municípios, ainda, fixadas nas lógicas e tempos próprios do aparato institucional do Estado, desconhecendo o crescimento das cidades e a lógica, tempos e formas de mobilidade do cidadão. Como entender, ou não considerar uma afronta na efetivação de direitos constitucionais, a situação de atravessar a rua em busca do atendimento de um posto de saúde ou de uma creche, e, isso não ser possível, simplesmente, pelo fato de estar num outro município.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

CARVALHO, Patryck A. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: fundamentos jurídico-urbanísticos, aplicabilidade e gestão pós-titulação, no Município de Osasco, São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 5., 2008, Manaus. **O direito urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988:** balanço e perspectivas. Porto Alegre: Magister; São Paulo: IBDU, 2009. Organizado por Nelson Saule Júnior et al.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte, 1995.

_____. _____. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico:** resultados do universo. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Cidades@.** Rio de Janeiro, 2014.

_____. **Produto Interno Bruto dos municípios:** 2011. Rio de Janeiro, 2013.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: HARVEY, David et al. **Cidades Rebeldes.** São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

NAKANO, Kazuo. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, Dirce; GANEV, Eliane; FÁVERO, Eunice (Orgs.). **Cidade e questões sociais.** São Paulo: Andross, 2008.

NETO, Vicente Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012):** nota técnica. Brasília, DF: IPEA, 2013. n. 5.

OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada:** o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Forum, 2014.

PAZ, Rosangela Dias (Coord.). **Relatório final:** Projeto Avaliação do trabalho social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV - município de Osasco/SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). **Índice de Bem-Estar Urbano - IBEU.** Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e

Tecnologia, 2013.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Cadernos políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 12, fev. 2006.

_____; KLINK, Jeroen. Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 89, p. 89-109, março de 2011.

SÃO PAULO. **Lei n. 3.932, de 2 de março de 2005**. Cria o Programa de Bolsa Aluguel e dá outras providências. Osasco, 2005.

_____. Prefeitura de Osasco. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Realizações e perspectivas: 2005-2008**. Osasco, 2012.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezario Silva. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano**. 2008. 120 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo, 2014.